

# RiGS

revista interdisciplinar de gestão social

v.3n.2 maio/ago. 2014

ISSN: 23 17-2428

[www.rigs.ufba.br](http://www.rigs.ufba.br)



**METAMORFOSES DO PODER LOCAL E ITINERÁRIOS DO DESENVOLVIMENTO**



# RiGS

revista interdisciplinar de gestão social

Publicação acadêmica, quadrimestral. Publica 3 tipos de documentos: textos, fotos e vídeos. Estimula 6 tipos de contribuições: tecnológica, teórica, vivencial, indicativa, fotográfica e audiovisual. Explora a gestão social de forma ampla ao situá-la na contemporaneidade, em territórios pluridisciplinares de prática e na investigação acadêmica. Difunde estudos pautados pela interdisciplinaridade.

v.3 n.2 maio/ago. 2014 ISSN: 2317-2428

[www.rigs.ufba.br](http://www.rigs.ufba.br)



Universidade Federal da Bahia  
Reitora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Dora Leal Rosa

Escola de Administração/ UFBA  
Diretor: Prof. Dr. Francisco Lima Cruz Teixeira

Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS  
Coordenadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tânia Fischer

**Editor**

Eduardo Paes Barreto Davel  
(CIAGS/EA/UFBA; ESA/TÉLUQ)

**Gestor Executivo**

Kleber Moitinho  
revistarigs@ciags.org.br

**Revisão da Língua Portuguesa  
e Normalização**  
Kleber Moitinho

**Gestão da Comunicação**

Rodrigo Maurício Freire Soares  
(CIAGS/EA/UFBA)

**Diagramação e Design**

Márdel Santos  
(CIAGS/EA/UFBA)

**Gestão Financeira**

Hugo Cardoso do Vale  
(CIAGS/EA/UFBA)

**Editora do Número Temático  
Metamorfoses do Poder Local e  
Itinerários do Desenvolvimento**

Tânia Fischer  
(CIAGS/EA/UFBA)

**Composição digital da Capa  
Inspirada em pintura dos azulejos  
da Sala dos Conselhos - Reitoria da  
Universidade Federal da Bahia**  
Márdel Santos

Revista interdisciplinar de gestão social / Universidade Federal da  
Bahia, Escola de Administração, Centro Interdisciplinar de  
Desenvolvimento e Gestão Social. – Vol.3, no. 2 (maio./ago. 2014)-  
- Salvador : EAUFBA, 2014 -  
v.

Quadrimestral.

Descrição baseada em: Vol. 1, n.1 (jan./ abr. 2012).

ISSN 2317-2428

1. Administração local - Periódicos. 2. Desenvolvimento social -  
Periódicos. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.  
CDD 352

### **Conselho editorial**

Afef Benessaiah  
(TÉLUQ, Université du Québec  
à Montréal, Canadá)

Alain Chanlat  
(HEC Montréal, Canadá)

Antonio Strati  
(Università degli Studi di  
Trento, Itália)

Diane-Gabrielle Tremblay  
(TÉLUQ, Université du Québec  
à Montréal, Canadá)

Fernando Guilherme Tenorio  
(EBAPE/FGV)

Jacqueline Butcher  
(ISTR, México)

Jean-François Chanlat  
(Université Paris -Dauphine,  
França)

José Antonio Gomes de Pinho  
(NPGA/UFBA)

Luciano Junqueira  
(PUC-SP)

Miriam Cristina Marcilio Rabelo  
(UFBA)

Pedro Lincoln Mattos  
(UFPE)

Peter Kevin Spink  
(EAESP/FGV)

Roberto Costa Fachin  
(PUC-MG)

Rosinha da Silva Machado  
Carrion  
(PPGA/UFRGS)

Sylvia Maria Azevedo Roesch  
(British Journal of Industrial  
Relations, Reino Unido)

Jean-Louis Laville  
(Conservatoire National des  
Arts et Métiers, França)

Maria Ester de Freitas

(EAESP-FGV)

Maria Tereza Flores-Pereira  
(PUC-RS)

Mary Jo Hatch  
(Boston College, EUA)

Neusa Rolita Cavedon  
(UFRGS)

Paula Chies Schommer  
(UDESC)

Silvia Gherardi  
(Università degli Studi  
di Trento, Itália)

Sylvia Constant Vergara  
(EBAPE-FGV)

Tânia Fischer  
(CIAGS/EA/UFBA)

Valéria Giannella  
(UFCA)

### **Comitê Editorial**

Elizabeth Matos  
(UFBA)

Maria Elisabete Santos  
(UFBA)

Genauto Carvalho de França  
Filho  
(UFBA)

Horácio Nelson Hastenreiter  
Filho  
(UFBA)

José Célio Andrade  
(UFBA)

José Marcelo Dantas dos Reis  
(UFBA)

Maria Suzana Moura  
(UFBA)

Mônica de Aguiar Mac-Allister  
(UFBA)

Rosana de Freitas Boullosa  
(UFBA)



# sumário

## 9 Editorial

### 11 Foto da Capa

*Contribuição fotográfica*

Márdel Santos

## **METAMORFOSES DO PODER LOCAL E ITINERÁRIOS DO DESENVOLVIMENTO**

### 13 Apresentação

Tânia Fischer

### 19 Depoimentos sobre o Colóquio

*Contribuição Vivencial*

### 25 Formar Gestores Sociais para o Desenvolvimento Territorial: A Criação Artesanal de Itinerários Formativos

*Introdução*

Tânia Fischer

### 41 Contribuições para a Construção do Conceito de Emancipação e suas Implicações para o Campo da Gestão Social

*Contribuição teórica*

Lauro Santos Pinheiro, Airton Cardoso Cançado

### 59 Gestão Social e Institucional em Territórios Rurais: Contribuições a Partir do Território Zona Sul do Rio Grande do Sul

*Contribuição teórica*

Carlos Douglas de Sousa Oliveira, Sérgio Schneider, Marcelo Conterato e Lillian Bastian

### 81 Governança Ajuda ou Atrapalha? Reflexões sobre a Gestão Educacional Local

*Contribuição teórica*

Telma Hoyler, Fernando Burgos, Ricardo Bresler e Veronika Paulics

### 105 Construção da Participação Cidadã no Desenvolvimento Local: Uma Análise da Gestão da Plenária dos Conselhos Comunitários do Município de Itaguaí

*Contribuição Teórica*

Lucimar Ferraz de Andrade Macedo e Lamounier Erthal Villela

**119 Fundamentação Moral do Combate à Pobreza no Brasil: Um Confronto entre os Princípios Orientadores do Banco Mundial, Rawls, Sen e do PNUD e o Princípio Ético-Normativo da Filosofia da Libertação**

*Contribuição Teórica*

Guilherme Dornelas Camara

**139 O Poder sob o Controle dos Trabalhadores: A Proposta de Estatização da Flaskô**

*Contribuição Teórica*

Dimitri Augusto da Cunha Toledo e Ana Carolina Guerra

**161 Função e Multiplicação de Bancos Comunitários**

*Contribuição Teórica*

Joyssi Moraes, Sandra R. H. Mariano, Rafael Cuba Mancebo e Hugo Naritomi

**183 Contribuições da Administração Política para o Campo da Administração: Percursos e Percalços**

*Contribuição Teórica*

Elinaldo Leal, Weslei Piau, Reginaldo Santos e Vitor Braga

**203 Surdo: Um Estrangeiro em seu País**

*Contribuição Teórica*

Sonia Regina Nascimento de Oliveira

**223 Capitais mais Efetivos em Empreendimentos da Cultura Popular: O Caso dos Profissionais de Produção Cultural em Pernambuco**

*Contribuição Teórica*

Lhayenny Rhistaynne Lira de Oliveira, Luiz Alberto Mariz e Elisabeth Cavalcante dos Santos

**243 Análise das Contribuições dos Projetos do Mercado de Carbono para o Desenvolvimento Sustentável do Semiárido Brasileiro**

*Contribuição Teórica*

Ana Cristina de O. Telesforo, Andrea Cardoso Ventura, Danielle Soares Paiva, José Célio Silveira Andrade e Cleber Dutra

## editorial

Este número temático da RIGS deriva e debruça-se sobre o XII Colóquio Internacional de Poder Local. É composto por textos apresentados e discutidos nessa arena acadêmica, refletindo a pluralidade de temáticas, culturas, nacionalidades e disciplinas que são caras à tradição deste Colóquio que vem acontecendo desde longa data. O conjunto de textos selecionados e publicados nesta RIGS oferece-nos uma amostra disso, além de nos atualizar sobre temas estratégicos para a gestão social.

Fotos e depoimentos também fazem parte deste número. Enquanto que as fotos nos convidam a mergulhar na ambiência dos espaços, os depoimentos instigam nossa reflexão sensorial e imaginativa sobre a experiência “Colóquio”. Ora, por que tanta atenção consagrada a um único evento? O olhar para o Colóquio não é um exercício narcísico; quer ser o compartilhamento de uma esperança: a de rever nossas práticas acadêmicas e de sofisticar nossos encontros para que possam efetivamente estimular a troca, a reflexão, a crítica, a inovação e, sobretudo, a parceria acadêmica.

Precisamos de muitos Colóquios em nossas vidas. Não de quantidade e não de clonagem, mas de espaços que possam ir além da experiência acumulada do Colóquio e nos surpreender, nos estimular, nos humanizar. Que este Colóquio sobre metamorfoses possa se tornar impulso de metamorfose para todos nós, gestores, acadêmicos e humanos em busca de conhecimento.

**Eduardo Paes Barreto Davel**  
Editor



## **“Zéfiro” que aponta a cidade**

Márdel Santos

2012



A imagem ao lado, foto da capa desta edição, é uma fotomontagem ou composição digital, inspirada numa pintura em azulejos de uma das paredes da Sala dos Conselhos da Universidade Federal da Bahia e que serviu de motivo para a identidade visual do XII Colóquio Internacional sobre Poder Local, evento realizado pelo Centrop Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS/ Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia - EA/UFBA.

Na imagem original não constam os elementos representativos de monumentos históricos da cidade de Salvador/Ba, como se vê, aos pés da figura, inseridos digitalmente.



## apresentação

Esta revista apresenta aos leitores trabalhos expostos no XII Colóquio Internacional sobre Poder Local *Metamorfoses do Poder Local e Itinerários do Desenvolvimento*. Desde 1986, a Escola de Administração da UFBA organiza um colóquio, de caráter internacional sobre o poder local. É um espaço em que se reúnem pesquisadores, professores, alunos, comunidades territoriais, gestores e outros participantes da gestão, interessados em apresentar os resultados de estudos, pesquisas, ações, que envolvem as inovações, os casos de sucesso e as dificuldades encontradas nos diversos percursos, composições, encadeamentos, trajetórias, os fenômenos, os fatos e as histórias no que concerne o Poder Local.

O XII Colóquio foi cenário de um debate sobre as metamorfoses dos poderes territorialmente localizados e dos itinerários dos atores sociais que protagonizam esses poderes.

Participar de um colóquio significa ter disposição para dialogar e para usar da palavra para se comunicar com outros. O substantivo remete à intimidade, à proximidade. Colóquios não excluem conflitos de ideias e posições, ao contrário, são espaços próprios para confrontos, mudanças e visualização de novos trajetos já percorridos.

É o momento de se repensar e propor itinerários de desenvolvimento em diferentes níveis escolares, às cidades e regiões, em conexões locais, nacionais e internacionais.

Para discutir a gestão de espaços territoriais e virtuais onde acontecem ações orientadas ao desenvolvimento, recorreu-se aos conceitos de poderes espacialmente localizados, sua fragmentação e reconfiguração multiescalares e ainda se recuperou a trajetória do conceito do desenvolvimento para refletir sobre a gestão e o perfil do gestor, dessa sociedade a ser gerida.

O Colóquio foi organizado em 13 eixos temáticos, formatados em dez oficinas, três painéis, três minicursos, duas mesas redondas e duas rodas-vivas. Cada coordenador teve a difícil tarefa de selecionar para essa coletânea, apenas um trabalho dos muitos excelentes que foram apresentados, haja vista a impossibilidade de publicar todos os trabalhos aceitos. A escolha levou em conta o trabalho mais próximo à ementa que propunha o eixo.

Um formato escolhido para apresentação de ideias foi as rodas-vivas, momento em que estudiosos deram depoimentos sobre itinerários pessoais e de seus pares, pensamentos de indivíduos que não podem mais se expressar pessoalmente, mas cujas ideias permanecem vivas, concretamente. Nessas rodas, foram discutidas as metamorfoses das áreas de Estudos Organizacionais e de Gestão e dos Estudos Urbanos e Regionais, campos que convergem à gestão territorial, destacando-se os itinerários de Ana Clara Torres Ribeiro (Estudos Urbanos e Regionais) e de Marcelo Milano Vieira (Estudos Organizacionais e de Gestão), colegas que sempre marcaram os colóquios com contribuições altamente marcantes.

**Quadro 1** – Informações sobre os Eixos Temáticos

<b>Eixos / Temas</b>	<b>Coordenação</b>
Poder, alegorias e metáforas: espaços e cotidiano das cidades	Alexandre Carrieri (UFMG)
O diálogo entre a escala local e a escala regional	Carlos Brandão (UFRRJ)
Redes sociais e práticas culturais no território	Luciano Junqueira / Maria Amélia Jundirian Cora (PUC/SP)
Gestão social: contribuições para a construção do campo	Airton Cançado (UFTocantins) / Ariádne Rigo / Jeová Torres (UFBA/Cariri-UFC) / Paula Schommer (UFBA / UDESC)
A construção das políticas culturais e a participação da universidade	Rosemeri Carvalho da Silva (UFRG)
Estudos críticos do desenvolvimento	Ceci Misoczky (UFRGS) / Sueli Goulart (UFRGS) / Rafael Kruter Flores (UFRGS)
Cultura do empreendedorismo e empreendedorismo de cultura	Eduardo Davel (UFBA) / Neusa Cavedon (UFRGS) / Eda Lucas de Souza (UNB) / Fernando Paiva (UFPE)
Gestão Social e Territórios	Fernando Tenório (FGV/EBAPE)
Desenvolvimento Sustentável de Territórios	Célio Andrade (UFBA) / Armindo Teodósio (UFMG) / Felipe Nascimento (UFRGS)
Diversidade e Interculturalidade	Marcelo Dantas (UFBA) / Maria Ester de Freitas (FGV) / Jean Chanlat (Université Paris-Dauphine)
Organizando: metamorfose e itinerários dos poderes locais e do desenvolvimento	Maria José Tonelli (FGV) / Rafael Alcadipani (FGV)
Administração Política, Desenvolvimento e Transformações Sociais	Elizabeth Matos (UFBA) / Reginaldo Souza Santos (UFBA)
Governos locais e políticas sociais – inovação ou adesão?	Marta Farah (FGV/EAESP)

Fonte: Elaboração própria

O XII Colóquio fez uma referência especial ao reitorado do renascentismo baiano, em que a UFBA foi a matriz geradora da cultura e das artes que legou ao país e ao mundo os artistas do tropicalismo, os arquitetos modernistas e uma universidade que expressou, nas artes de sua azulejaria, no barroco de seus museus e na complexidade de seu modelo estrutural, todos os tempos e espaços da história da Bahia e da Cidade de Salvador.

Edgar Santos, o reitor que construiu a instituição que nos abriga, foi um gestor da excelência acadêmica e de uma universidade criativa, aberta à inovação e à diversidade.

Realizou-se o evento compartilhando-o com comunidades dos saberes e práticas nacionais e internacionais, promovido pelo Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social – CIAGS, que abrange o NEPOL - Núcleo de Estudos sobre o Poder e Organizações Locais, apoiados pelo MCT, CNPq, FINEP e CAPES, com o apoio da Associação Nacional

de Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD) e Associação Nacional de Programa de Pós-Produção em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR).

Agradecemos a esses apoiadores e ainda àquelas instituições que confiam e patrocinam esse grupo de pesquisa ao longo de vinte e seis anos de trabalho continuado, especialmente ao MCT, CNPQ, FINEP, CAPES, SECULT, FAPESB e Governos do Estado da Bahia e Prefeitura de Salvador.

Para a realização do XII Colóquio e construção desta coletânea, agradece-se à FGV e a empresas e instituições, tais como: Veracel e Petrobras.

Agradece-se, sobretudo, aos participantes, especialmente aos colegas da Comissão Coordenadora e de Apoio, e da Comissão Científica, citados nos mosaicos a seguir, que construíram este evento num trabalho coletivo intenso e prazeroso, reafirmando o espaço de criatividade e construção que é.

## COMISSÃO CIENTÍFICA

Airton Cançado (UFTO)  
Alexandre Carrieri (UFMG)  
Ariadne Scalfoni (UFBA)  
Armando Teodósio (PUC-MINAS)  
Carlos Brandão (UFRRJ)  
Cecy Misoczky (UFRGS)  
Célio Andrade (UFBA)  
Eda Lucas de Souza (UNB)  
Eduardo Davel (UFBA/ESA-TELUQ)  
Elizabeth Matos (UFBA)  
Felipe Nascimento (UFRGS)  
Fernando Paiva (UFPE)  
Fernando Tenório (FGV/EBAPE)  
Jean Chanlat (Université Paris-Dauphine)  
Jeová Torres (UFBA)  
Luciano Junqueira (PUC-SP)  
Maria Amélia Jundurian Cora (PUC-SP)  
Maria Ceci Misoczky (UFRGS)  
Maria Ester de Freitas (FGV)  
Maria José Tonelli (FGV)  
Marcelo Dantas (UFBA)  
Marta Farah (FGV/EAESP)  
Neusa Cavedon (UFRGS)  
Paula Chies Schommer (UDESC)  
Rafael Alcadipani (FGV)  
Rafael Kruter Flores (UFRGS)

Reginaldo Souza Santos (UFBA)  
Rosimeri Carvalho da Silva (UFRGS)  
Sueli Goulart (UFRGS)  
Tânia Fischer (UFBA)

### **COMISSÃO COORDENADORA**

Tânia Fischer (CIAGS/EA/UFBA)  
Jean-François Chanlat (Université Paris - Dauphine)  
Paula Schommer (UDESC)  
José Antonio Gomes de Pinho (CIAGS/EA/UFBA)  
Maria Suzana Moura (CIAGS/ EA/UFBA)  
Paulo Speller (UNILAB)  
Maria Elisabete Pereira dos Santos (CIAGS/ EA/UFBA)  
Fábio Ferreira (CIAGS/ EA/UFBA)  
Rodrigo Maurício Freire Soares (CIAGS/ EA/UFBA)





## Depoimentos sobre o Colóquio

**Eda Castro Lucas de Souza, Neusa Rolita Cavedon, Alexandre Carrieri,  
Paula Chies Schommer, Maria Ester de Freitas**

### I

Pensar no “Colóquio Metamorfose do Poder Local, Itinerários do Desenvolvimento” levou-me à consciência de que existe uma perspectiva de mudança, a qual se conforma e ganha substrato em uma cultura formada por um conjunto de valores de mundo. Apropriando-me dos versos do poeta eu diria que “prefiro ser essa metamorfose ambulante”, questionando-me: para que mudar? como mudar?

**Eda Castro Lucas de Souza, Professora na UNB**

### II

Poder Local,

Na Bahia,

Apresentações e debates

Em espaços de arte

Com profundidade e alegria

Agrega novos saberes

Para a academia.

Pesquisar significa

Observar e descrever

Discutir e analisar

Escrever e

Repassar a descoberta.

Levar a apresentação dos achados,

O saber organizacional, para

Centros Históricos e

Ambientes Culturais soteropolitanos,

Logrou a união da tradição com a criação social.

**Neusa Rolita Cavedon, Professora na UFRGS**

### III

Penso que o Colóquio de Poder Local é prá-lá-de-importante para a área de Administração. Estamos falando de uma possibilidade de pensar e fazer outra Administração. O horizonte desenhado pelo Colóquio (passado/presente/futuro|), nesses anos de estrada, está aí como uma não impossibilidade a mais para se (re)elaborar a gestão. Não mais como campo neutro de pesquisa. Longe no tempo e espaço das escolas, da cidade (de Salvador). O Colóquio é político, como devem ser os estudos de Administração e da gestão. O Colóquio sempre oportunizou as múltiplas determinações da vida efetiva. Em muitos estudos apresentados, durante esses anos, buscou-se retratar vida organizativa dos seres humanos, enquanto vida em sociedade, enquanto campo importante e básico aos estudos organizacionais e de administração.

O processo de “construir” essa “constelação de um mesmo evento” e evidenciar outras gestões (ALCADIPANI; ROSA, 2010; IBARRA-COLADO, 2006), não é negar a Administração, disciplina de um saber científico, enquanto um saber-poder. É preciso lembrar das palavras de Foucault (1987) que um saber só se faz por sua desconstrução constante. Desconstrução que resulta de nossa (de todos aqui e não só minha) participação neste evento.

É Butler (1998) que nos diz que desconstruir é pôr em questão/em aspas. Nesse sentido, questionar a gestão é buscar abrir o termo a uma reutilização e uma redistribuição que anteriormente não estava autorizada (constelações e estrelas eclipsadas). Desconstruir o termo – gestão, gerir, administrar – é possibilitar múltiplas significações, é buscar emancipá-lo das ontologias às quais está/esteve restrito e fazer dele um lugar onde novos significados podem emergir. Este lugar é dado pela profa Tânia Fischer, pelo organizadores do evento,

pelos alunos, pelos participantes, enfim, pela cidade de Salvador.

O Colóquio busca neste anos permitir uma ressignificação de palavras como gestão, administração, evento, participação em congressos. Resignificar, repensar sobre a administração é buscar expandir as possibilidades do que significa gerir, gestão, Administração, não esquecendo que são termos, categorias, um lugar de disputas políticas. Desconstruir o termo e seus usos é deslocá-los dos contextos dominantes nos quais foram dispostos como instrumentos de poder. É questioná-lo. É até mesmo questionar nossa prática de ensino, de coordenação de um grupo de pesquisa, nosso lugar de saber-poder. Isto é o que o colóquio nos oportuniza nesta sua preciosa duração. Assim para terminar e fazendo uma analogia à Guimarães Rosa: “O Colóquio são muitos” Basta ir à Salvador/Bahia para conhece-lo. Você já foi a Bahia?

**Alexandre Carrieri, Professor na UFMG**

#### **IV**

A mesa de encerramento da última edição do Colóquio Internacional sobre Poder Local, em dezembro de 2012, traduziu um pouco do espírito e da trajetória desse evento. Ali estavam pesquisadores e gestores de três continentes – América, África e Europa, incluindo professores da Universidade Federal da Bahia (a anfitriã), e a prefeita de um município baiano. Alguns deles frequentadores assíduos, outros estreantes no palco do Colóquio. Conexão entre diferentes poderes locais, de diversas partes do mundo, em variadas escalas. Mosaico de idiomas, histórias e perspectivas sobre o poder, o saber, o fazer, o viver. Discursos que se integram e deixam espaço para a indagação e o estranhamento.

Neste evento já tradicional na agenda de pesquisadores de diversos países e áreas de conhecimento, há sempre espaço para o novo – temas, pessoas, formatos, lugares. Tradição e ousadia, marcas do Colóquio de Poder Local. Tradição que se expressa, sobretudo, na realização de 12 edições do mesmo evento, por um mesmo grupo de pesquisa, há 26 anos, algo raro e impressionante em nosso contexto. Inovação constante (há sempre certa expectativa antes do Colóquio: “como será neste ano?!”): pela presença da arte, da cultura; pelo encontro de gerações; pela presença de gestores de variadas organizações e lugares; pelos diferentes temas e redes de pesquisa – desenvolvimento local, gestão pública, gestão social, território, cultura, urbanismo, organizações, estudos críticos e tantos outros.

Ser participe da tradição do Colóquio é comprometer-se com sua construção e estar aberto ao diálogo, à ousadia, ao sair do lugar comum, ao pensar “fora da caixa”. Em 2012, na última edição, literalmente “saímos das caixas” das salas e corredores de hotéis, universidades e centros de eventos para transitar pelas ruas, prédios, museus e corredores da Vitória, do Canela, do Campo Grande, bairros da capital baiana. As redes de pesquisadores, estudantes e gestores que se encontraram no evento percorreram caminhos que ora se cruzavam, ora se afastavam, compartilhando o desejo de aprender e compartilhar, em meio à luz, à história e à

beleza de Salvador e da Baía de Todos os Santos, experimentadas de diferentes perspectivas.

O tema da XII edição, *Metamorfoses do Poder Local e Itinerários do Desenvolvimento Territorial*, retrata não apenas as metamorfoses do poder desde 1986, quando se realizou a primeira edição do Colóquio. Retrata também as transformações do próprio evento, envolvendo tantos temas e pessoas, sob a liderança criativa da Professora Tânia Fischer, que dedica ao Colóquio sua energia e sua capacidade de mobilização e conexão – de ideias, pessoas, recursos, realizações.

Muitos de nós já sediamos eventos e sabemos o quanto é preciso empregar para que aconteçam. Pois o Colóquio acontece há tantos anos e se renova a cada edição, desafiando seus participantes a se engajar em sua construção e a construir suas próprias interpretações. Nos cruzamentos entre ruas, pessoas, temas e ideias, cada participante escolhe seu caminho, sua trajetória, que a cada dois ou três anos passa pelo Colóquio, passa por Salvador, pela Bahia.

**Paula Chies Schommer, Professora da UFSC**

## **V**

Tenho participado regularmente do Colóquio de Poder Local e o considero um dos mais importantes eventos acadêmicos que temos no Brasil na **área** de Administração e Organizações. Trata-se de uma construção democrática, criativa e acolhedora a diferentes perspectivas e temáticas. Na última edição foi realizada uma proposta itinerante, na qual as diferentes temáticas se apropriaram de diferentes espaços da cidade, trazendo para a vivência acadêmica a idéia da abertura do nômade, ao receber o outro e ao participar do que **interessa** a cada um. Foi ousado, arriscado e sensacional, portanto meus parabéns.

**Maria Ester de Freitas, EAESP-FGV**





Foto: Márdel Santos

## **Formar Gestores Sociais para o Desenvolvimento Territorial: A Criação Artesanal de Itinerários Formativos**

Tânia Fischer

### **Resumo**

O território brasileiro, em sua diversidade, é um espaço de criação, vivendo as metamorfoses das novas configurações interorganizacionais e associativas, com pluralidade de atores e mediação tecnológica. Os novos significados e sentidos do desenvolvimento territorial requerem gestores orientados pelas necessidades da sociedade do presente e do futuro. Itinerários formativos ou currículos devem ser construídos respondendo às necessidades e com designs representativos da estrutura conceptual, recortada do campo da sociedade territorializada de saberes e práticas da gestão social. Designs Curriculares evoluem do linear ao orgânico e deste ao fractal como produtos artesanais que são. O Programa de Desenvolvimento e Gestão Social (PDGS) e o Programa LABOR são representativos da evolução dos designs curriculares como produção artesanal reflexiva das metamorfoses dos poderes territorializados.

Gestão Social. Desenvolvimento Territorial. Itinerários Formativos. Currículo. Designs Curriculares: Linear, Orgânico, Fractal.

### **Palavras-chave**

### **Abstract**

The Brazilian territory, in its diversity, is a space of creation, going through the metamorphoses of new interorganizational and associational settings, with different actors and technological mediation. The new meanings and directions of territorial development require managers who are oriented to the needs of the present and future societies. Formation programs or curricula should be constructed in order to meet the needs, displaying representative designs of the conceptual structure, taken from the knowledge and practice of social management. Curriculum designs evolve from the linear to organic, and from the later to fractal, since they are craft products. The Development and Social Management Program (PDGS) and the LABOR Program are examples of the evolution of curricular designs, representing craft production

that reflects the metamorphoses of territorialized powers.

**Keywords**

Social Management. Territorial Development. Formative Itineraries. Curriculum. Curriculum Designs: Linear, Organic, Fractal.

## **O TERRITÓRIO BRASILEIRO COMO ESPAÇO E TEMPO DA CRIAÇÃO**

O Colóquio Internacional sobre Poder Local, realizado desde 1986, é um itinerário para o qual confluem pesquisadores de diversas origens nacionais e internacionais e um mapa de territórios acadêmicos em constante metamorfose.

Tendo como ponto focal a análise de poderes territorialmente localizados em tempos, esferas e escalas variáveis, é orientado por valores, propósitos e práticas de desenvolvimento.

Os programas e projetos que visam ao desenvolvimento ampliam e transversalizam o foco no local. Poderes exercidos sobre os territórios são transescalares e estão entrelaçados em estratégias orientadas por cooperação e solidariedade e também por tensões e conflitos de interesses.

Esses processos promovem, como fenômenos sociais que são, emergência de desenhos organizativos complexos, interorganizacionais e interculturais que vão demandar competência em gestão e desenhos de itinerários formativos com o princípio organizativo de integração.

O Colóquio, ao longo de um itinerário de 28 anos, tem o princípio de integração das partes com o todo e do todo com as partes. Como um mapa, é representacional de territórios, mas não sendo os territórios que representa é um inegável espaço territorial onde se discute a formação de gestores para o desenvolvimento social.

Quais os significados da gestão social do desenvolvimento territorial nos espaços e temporalidades de um país continental?

Em 2013, multidões foram as ruas e praças públicas expressarem inconformidade, revolta e o desejo de viver em um país com melhor qualidade de vida, considerando-se os direitos essenciais à habitação, à mobilidade urbana, à saúde e educação.

No início de 2014, os movimentos sociais escolhem como território preferencial os shopping centers das capitais, templos do consumo, mas também percebidos como espaços de uso público e de disputa de direitos. Neste momento, eventos esportivos de alta complexidade interorganizacional criam expectativas extraordinárias sobre a competência em gestão, em paralelo com as disputas eleitorais em âmbito federal e estadual, que induzem a sociedade a redefinir os perfis ideais dos gestores públicos.

Redes de interesses que convergem momentaneamente criam interorganizações fugazes, fluidas e tensionadas por necessidades de autonomia e sobrevivência exemplificadas por movimentos “fora do eixo”, que tanto são críticos do sistema de poder quanto dele dependem.

No entanto, deve-se perguntar o que se entende por eixo, dado que a fragmentação da sociedade civil ocorre dentro da burocracia de Estado e não somente às margens dessa.

Autofinanciamento, *crossfunding*, autossuficiência, caracterizam as novas organizações associativas que congregam, principalmente, as gerações mais jovens, mas que vão conformando todo o tecido social. Grupos de interesses econômicos como as corporações transnacionais interagem cada vez mais nos territórios do interior do Brasil, com outros poderes governamentais e não governamentais, públicos e privados, formando redes de interesses cada vez mais fragmentados, representando, simultaneamente, os semelhantes e os diferentes.

Problemas geracionais e intergeracionais mesclam-se de forma a transversalizar as questões de desenvolvimento. A elevação da expectativa de vida dos brasileiros e a mudança de padrões culturais associados à juventude, com retardamento do ingresso na vida profissional representado pelo contingente “que não estuda e não trabalha”, traz o contraponto dos idosos, excluídos da formulação de políticas e estratégias de ação social.

O acesso a bens, produtos e serviços diferenciados entre classes sociais com elevação de níveis de renda via programas sociais e ampliação das oportunidades de emprego, elevou as exigências de qualidade de serviços e de vida em geral.

A avaliação dos programas sociais de alto impacto como Bolsa Família e Minha Casa, Minha Vida revela a necessidade de ressignificar o trabalho como requisito essencial do desenvolvimento. Discute-se produtividade e baixa qualificação, educação precária e escassa capacidade de gestão.

A tarefa de construir o Brasil depende de profissionais competentes. Formá-los ao longa da vida, requalificando pessoas para novas atividades ou para os novos desafios de ocupações tradicionais e emergentes, é uma possibilidade legal e política, que deve se tornar uma realidade sustentável. O desenvolvimento sustentável só ocorrerá em um país que reconheça a diversidade cultural de suas regiões como um ativo estratégico, mas necessita melhorar os serviços de infraestrutura, a segurança cidadã e se qualificar para ser país melhor para todos.

Em seu último trabalho sobre formação e o sentido do Brasil, tendo foco o povo brasileiro, Darcy Ribeiro (1995, p. 25) diz que “O grande desafio que o Brasil enfrenta é alcançar a necessária lucidez para concatenar energias e orientá-las politicamente, com clara consciência dos riscos de retrocesso e das possibilidades de liberação que eles ensejam”. O autor poderia ter escrito esse texto hoje, considerando os programas de desenvolvimento territorial em nível nacional, regional e local. Em cenário de desafios, deve-se valorizar a criatividade para reimaginar o país do presente.

A consciência crescente e avassaladora da falta de um projeto de futuro que integre e dê um sentido às energias sociais, reporta a um dos caminhos possíveis: a criação compartilhada de

itinerários formativos de profissionais da gestão, orientados pelos valores do desenvolvimento em suas múltiplas dimensões, esferas e escalas.

Pode-se concluir que a gestão do desenvolvimento social é um processo de mediação que articula múltiplos níveis de poder individual e social. Sendo um processo social, envolve negociação de significados sobre O QUE deve ser feito, POR QUE e PARA QUEM. A gestão não é uma função exercida apenas por um gestor, mas por um coletivo que pode atuar em grau maior ou menor de simetria/assimetria e delegação. O gestor do desenvolvimento territorial é um gestor da sociedade de seu tempo.

Para qualificar o gestor social do desenvolvimento territorial que requisitos devem ter os itinerários formativos? Por itinerário formativo entende-se um conjunto articulado de ofertas de ensino constituído de eixos curriculares e dinâmicas de ensinar e aprender traduzidos em designs, ambientes de aprendizagem, recursos e ferramentas.

Itinerário formativo é uma das metáforas do que se chama currículo, construção social polissêmica que acompanha a história do ensino e da aprendizagem dos humanos, das redes de fogo à webesfera.

## **DESIGNS CURRICULARES: SIGNIFICADOS E CONFIGURAÇÕES**

Muitos são os significados do currículo, além da “seleção e organização do que vale a pena ensinar” (LOPES; MACEDO, 2011).

Um dos recursos metodológicos utilizados para dar significado ao currículo é o uso de metáforas nos processos educativos de forma análoga ao que é feito nos Estudos Organizacionais; em que a metáfora é recurso metodológico para a análise de organizações. Como Fischer, Waiandt e Ramos (2008) identificaram, há pontos de intersecção e convergências entre estudos organizacionais e estudos curriculares, sendo ambos campos paralelos.

Organização, a propósito, é uma das metáforas mais recorrentes do currículo, já que o construir, desenvolver ou avaliar currículos pressupõe processos organizativos, gestão, aprendizagem e múltiplos atores. Não somente professores e alunos, mas gestores acadêmicos, pessoal de suporte e a sociedade envolvida nos territórios constroem currículos de modo interativo e artesanal.

Currículos de cursos de formação profissional têm características aderentes à metáfora do fazer artesanal:

Currículo de um curso de formação profissional é o conjunto de conhecimento, saberes e práticas decorrentes (1) da natureza e estrutura do campo de referência ; (2) do contexto cultural e societário; (3) da natureza dos processos de ensinar e aprender configurando disciplinas, interdisciplinas e atividades transdisciplinares; (4) desenvolvidas por professores e alunos em interação com a sociedade; (5) visando o desenvolvimento de competências de cidadãos de di-

reitos e deveres e profissionais comprometidos com o desenvolvimento social de territórios (FISCHER, 2013).

Detalhando esse conceito:

Currículo tem sentido de globalidade, envolvendo o que vai ser ensinado e como será;

O contexto cultural, território e ancoragem envolvem a ambiência externa e interna no curso, com todos os aspectos que contribuem para a profissão ou nela interferem;

As ciências, artes, tecnologias e técnicas dão substância e suporte à profissão e determinam a estrutura curricular;

A disciplina, interdisciplina ou atividades transdisciplinares são formas da matéria apresentada de maneira didaticamente assimilável;

O desenvolvimento cooperativo do currículo entre professor e estudantes, tem como resultado a integração, fluxos curriculares que se traduzem em eixos temáticos estruturantes e ciclos de formação.

O currículo é um itinerário formativo do cidadão como indivíduo e ser de direitos e deveres;

Os itinerários formativos de profissionais devem ser orientados ao desenvolvimento social dos territórios de referência em qualquer atividade profissional desempenhada.

E finalmente, em concordância com o alerta de Michael Young em texto seminal recente em que convoca para o que chama de superação de crise em estudos curriculares, o currículo deve garantir o direito ao conhecimento (YOUNG, 2013, p. 2). Isolda Holmer Paes foi além ao defender a natureza e a estrutura do conhecimento como referenciais para o currículo (PAES, 1987). Alertando que a “elaboração de um currículo é uma atividade de alta complexidade, pois se apoia na percepção dos fenômenos sobre os quais se quer ensinar e sobre os modos de adquirir e expandir o próprio conhecimento (PAES, 1987. p. 29).

O que chamamos currículo é a estrutura aparente de uma trama intrincada de fatos, conceitos, princípios e generalizações. A organização de um currículo supõe escolhas de conteúdos formatados em disciplinas ou formas interdisciplinares, definindo-se um itinerário reflexivo que se sedimenta e ganha permanência por longos períodos de tempo, como construção artesanal.

O Currículo é uma estrutura criada por coletivos que aprendem e ensinam. As instituições educativas são os espaços socialmente construídos para ensinar e aprender.

Ao longo da história da humanidade, a sala de aula evoluiu das rodas de fogo às plataformas digitais, do giz às hipermídias e transmídias.

O currículo como organização de alta complexidade e hibridização reflete as interorganizações que gerem territórios, que são constituídos na diversidade e pela interculturalidade.

Arroyo trata o currículo como um “território em disputa” e como “espaço central mais

estruturante da função da escola” (ARROYO, 2013, p. 13). Estamos refletindo sobre construções curriculares que formam pessoas para a gestão do desenvolvimento de territórios e essa construção é, ela própria, metaforizada como território no discurso pedagógico.

Contém conhecimentos que se pretende articular e práticas de ensino e aprendizagem. Episteme e práxis, domínios de conhecimento e espaços de prática caracterizam um currículo.

Desenhos curriculares baseiam-se em perfis de competência e devem ser mediados pelos mesmos, como ilustra a figura a seguir:

**Figura 1:** Territórios da Gestão Social



Fonte: Elaboração própria

A estrutura aparente representada por fluxos e mapas curriculares contém as “estruturas de fundo”, isto é, o conhecimento articulado pelas disciplinas e entre as disciplinas.

A seleção da matéria de ensino é feita buscando-se a “estrutura de fundo”, isto é, o conhecimento articulado pelas disciplinas e interdisciplinas como domínios conceituais e metodológicos.

Portanto, os currículos contemplam três dimensões: a construção do conhecimento, a conversão em discurso e a projeção social desse discurso.

Desenhos curriculares são formas híbridas de articulações dos saberes e práticas necessárias à formação de profissionais, ou seja, são representações de estruturas do conhecimento.

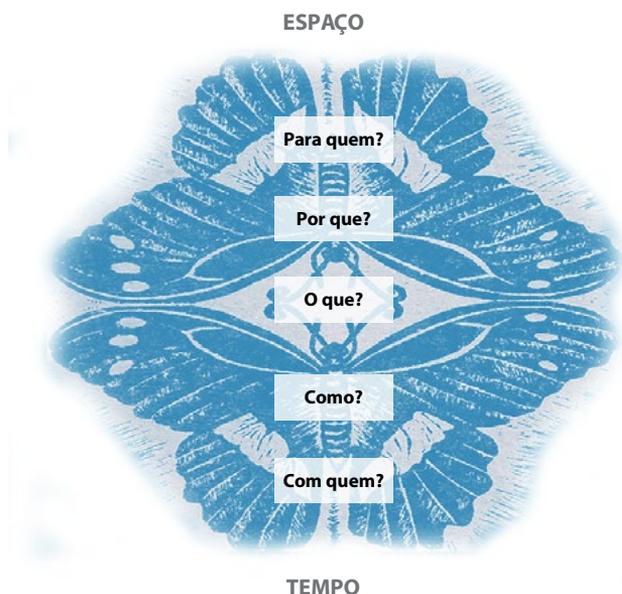
As relações estabelecidas entre organizações governamentais, empresariais, movimentos sociais e organizações de caráter associativo geram parcerias, pactos, alianças, projetos e programas, ou seja, organizações hipercomplexas ou interorganizações.

Como legitimar itinerários formativos ou propostas curriculares que tenham a “autoridade cultural” que DUSSELF (2013) reivindica?

Parece que a resposta possível é a busca da coerência entre as necessidades da sociedade, os saberes e práticas profissionais requeridos, as características que essencializam estudantes e professores e os modos e meios de ensinar e aprender.

O desenho que orienta os programas de formação que realizamos podem ser representados, pela xilogravura onde se colocam as questões essenciais:

**Figura 2 - “Dança das Borboletas”**



Fonte: Xilogravura de José Lourenço

“Para quem?” e “Por que?” se desenha um currículo remete a “Quem?” Quem é este estudante? Por quem será desenvolvido? Por quais professores? Como será desenvolvido? Com que recursos e tecnologias?

A seguir, apresentam-se dois programas de ensino que são itinerários formativos construídos coletivamente.

Os grupos de pesquisa que estudam os poderes locais e os itinerários de desenvolvimento na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia assumiram, desde 2002, o compromisso de formar gestores para o desenvolvimento territorial.

Passou-se da reflexão à prática ao construir um programa de ensino orientado à transformação social, que vive metamorfoses ao se transformar ao longo do tempo, em novos desenhos até se configurar um segundo programa.

A Rede de Pesquisadores de Gestão Social compartilha projetos do Programa Pró-Administração, financiado pela CAPES. O Programa de Desenvolvimento e Gestão Social (PDGS) e o Programa LABOR fazem parte dessa rede que tem como uma das ancoragens espaciais os Colóquios Internacionais sobre os Poderes Locais.

O Programa de Desenvolvimento e Gestão Social foi iniciado em 2003 e discutido no VIII Colóquio Internacional sobre Poder Local.

O Programa LABOR, iniciado em 2013, foi discutido no XII Colóquio Internacional sobre Poder Local em 2012. Essas conexões são decisivas nos desenhos curriculares, já que programas de ensino são estruturados por currículos. Encontros Nacionais de Pesquisadores de Gestão Social (ENAPEGS) têm sido também espaços de construção de propostas de ensino e de aprendizagem criativa e colaborativa.

## **METAMORFOSES DOS DESIGNS CURRICULARES: DO LINEAR AO FRACTAL**

Diferentes perspectivas caracterizaram os currículos de formação em todos os níveis educacionais ao longo do tempo.

Se foi percebido como um simétrico das linhas de produção nas empresas no início do século XX por Franklin Bobbit, gerando cursos lineares de formação de profissionais para a indústria nascente de então, foi também percebido como uma estrutura orgânica de experiências significativas por John Dewey nos anos subsequentes, que teve forte impacto no Brasil, estando na base das reformas educacionais dos anos 1930, realizadas por educadores da Escola Nova como Anísio Teixeira e Fernando Azevedo.

Currículos orgânicos como os da Escola Parque da Bahia, os modelos de Educação Integral e a proposta pedagógica dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPS) de Darcy Ribeiro são feitas a partir de conexões de saberes e práticas orientados à solução de problemas sociais.

As múltiplas propostas de Educação Popular exercitadas no Brasil desde o Movimento de Cultura Popular do Recife (1960-1964), a Teologia da Libertação, a educação no campo, a educação nos movimentos sociais e a educação para a economia solidária são consideradas por Carlos Rodrigues Brandão como exemplares da educação que o povo cria, ao transitar de baixo para cima e de dentro para fora, de um sujeito econômico criador do capital e de um sujeito político criador da sociedade e da vida em que vive.

Para Paulo Freire, o agente consciente e crítico é uma pessoa criativamente ativa, corresponsável e de gestão e transformação de sua pólis (Brandão, 2013, p. 13).

Nas propostas de Educação Popular, já se antecipa o que se chama de currículo fractal, ou seja, uma experiência de aprendizagem significativa que é um fragmento de um itinerário formativo de uma pessoa, de um coletivo ou de uma instituição.

A metáfora do currículo fractal vale-se do conceito de fractal como explicita Nussenzveig (1999):

Fractais são conjuntos cuja forma é extremamente irregular ou fragmentada e que tem essencialmente a mesma estrutura em todas as escalas. A origem do termo “Fractal” está no radical *fractus*, proveniente do verbo latino *frangere* que quer dizer quebrar, produzir pedaços irregulares e vem da mesma raiz da palavra fragmento (NUSENZVEIG, 1999, p. 55).

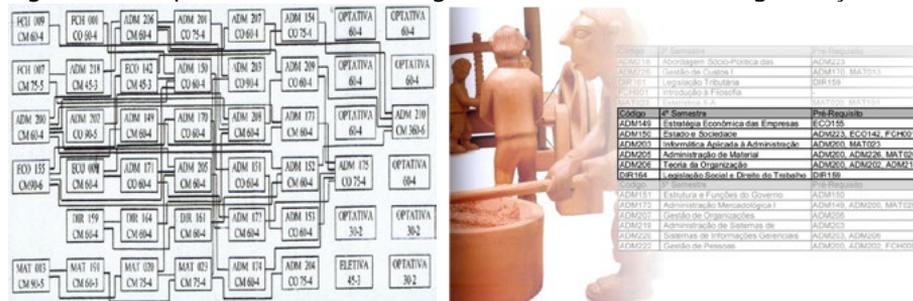
Para transmitir, metaforicamente, esse conceito à sua aplicação em designs curriculares, deve-se entender que um fragmento integra um todo, mas é também uma totalidade.

Os recursos tecnológicos e as mediações entre ensinar e aprender que a tecnologia permite, aumentaram exponencialmente as possibilidades de se construir designs curriculares ou itinerários formativos em fluxos que vão do indivíduo que aprende às redes de ensino.

O currículo com desenho linear tem uma estrutura sequencial, em que o ensino segue um itinerário planejado em etapas representadas por eixos, ciclos, disciplinas e unidades temáticas.

As chamadas “grades curriculares” representam bem o desenho linear.

**Figura 3:** Exemplo de desenho linear: grade curricular de curso de graduação



Fonte: Grade Curricular da Universidade Alfa, 2002.

O desenho curricular orgânico reflete, mais ostensivamente, conexões entre eixos curriculares, interdisciplinas, disciplinas e conteúdos dessas.

As construções multi, inter e transdisciplinares são estruturantes de currículos com desenho orgânico, como é o curso do PDGS, onde se criou a Residência Social, prática desenvolvida em espaços territoriais como requisito de todos os cursos.

O PDGS compreende extensão, graduação superior tecnológica, especialização e mestrado profissional, como a figura a seguir representa:

Figura 4: PDGS

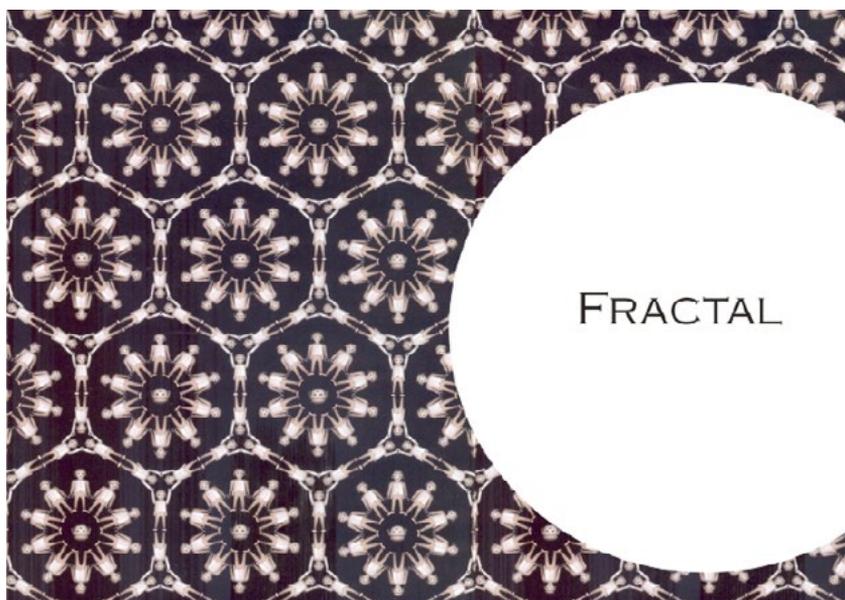


Fonte: Elaboração própria

Ao assumir projetos de Educação de Base do Programa Minha Casa, Minha Vida e a formação de lideranças em terreiros de candomblé tombados pelo IPHAN, começou a ser estruturada uma plataforma digital de ensino.

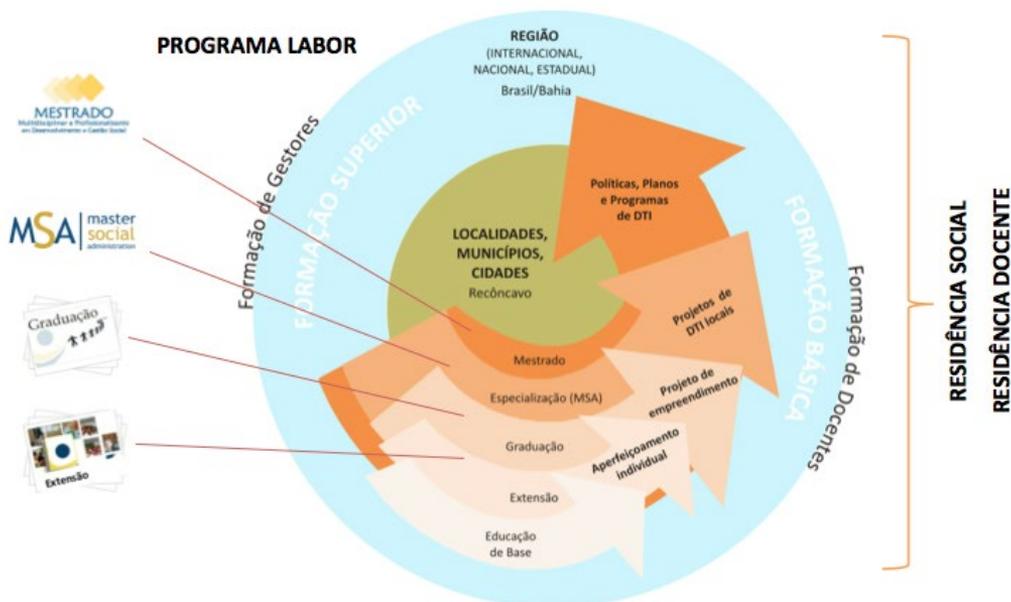
Simultaneamente, professores e estudantes tornaram-se produtores de artefatos de aprendizagem mediados por tecnologias e as demandas por competências específicas em nível avançado como as associadas aos desenhos de cenários futuros, ou seja, a capacidade de planejar, organizar, avaliar e regular territórios tanto requisitam capacitação específica (como, por exemplo, o uso de *softwares*) quanto a discussão crítica de valores, metas e métodos de trabalho.

Figura 5: Exemplo de desenho fractal



Fonte: A Costura do Invisível. (JIM NAKAO)

Figura 6: Programa LABOR



Fonte: Elaboração própria

As perspectivas curriculares adotadas nos dois programas direcionam os desenhos dos

mesmos, constituindo-se em itinerários formativos com cursos, que têm disciplinas, atividades interdisciplinares como oficinas e transdisciplinares como a Residência Social, espaço de prática de gestão e tecnologia social com marca reconhecida pelo INPI, destaque da FINEP como inovação social.

O desenho fractal é orientado por competências em estruturas multiníveis, em que objetos de aprendizagem como um tutorial, um caso apresentado no formato de documentário ou um “*game*” são parte e, simultaneamente, o todo, isto é, tem um significado em si, fazendo parte de uma sequência de ensino, que integra um ou diversos cursos.

O segundo programa avança em relação ao primeiro no sentido de estabelecer conexões entre os saberes e as práticas, entre as que ensinam e aprendem e os territórios mediados por tecnologias.

Há uma conexão clara entre escalas territoriais e artefatos e ambientes de aprendizagem. Regiões, municípios, cidades e outras esferas territorializadas em nível microescalar são espaços de aprendizagem e recursos de ensino.

Os Programas PDGS e LABOR têm estruturas evolutivas que contêm a linearidade, a organicidade e a fractalidade.

Ambos são experimentos de construção e testagem de currículos de cursos de formação profissional em gestão do desenvolvimento territorial que evolui de um desenho orgânico para um desenho fractal e que hoje conecta a pós-graduação à graduação superior tecnológica e essa à extensão e à educação da base social com a proposta do Programa LABOR.

Se o PDGS é caracterizado pela conexão entre cursos, pela prática integrada por metodologias atuais, com destaque para a Residência Social, o LABOR vai além ao propor a quebra de fronteiras entre os territórios da sala de aula e de ambientes virtuais de aprendizagem, entre as redes de solidariedade e cooperação dos atores em suas comunidades e as redes sociais digitais, como é a proposta para os próximos dez anos, em que se adensará a ecologia dos saberes e práticas, considerando as possibilidades da web 3.0, as interfaces entre corpos e territórios.

O Programa LABOR é um laboratório e um espaço de valorização do trabalho e formação de gestores dos mundos do trabalho em territórios brasileiros, latino-americanos, africanos e europeus. As experiências internacionais têm alimentado a concepção dos programas desde o seu início, com o estudo das políticas e experiências de cidades e regiões.

Com os novos desenhos curriculares, não só é possível maior internacionalização, como maior interiorização do Programa LABOR.

Ao olhar para o futuro, retomamos o que foi registrado na apresentação do Memorial de Pesquisa e Produção Científica do grupo de pesquisa fundante do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS) em 2003:

Os programas e projetos orientados ao desenvolvimento ampliam o foco local que se mostra cada vez menos singular e mais interativo.

Os poderes locais estão entrelaçados em estratégias orientadas tanto por conflitos de interesses quanto por princípios e práticas solidárias.

Estes processos são vistos como fenômenos sociais que promovem a emergência de desenhos organizativos complexos, bem como formas de gestão associadas à uma pedagogia social (FISCHER, 2003).

A pedagogia social que estamos construindo em processo artesanal de co-criação configura-se em programas de ensino que são instrumentos de ação pública, na acepção de Lascoumes e Le Galès (2006).

A citação de um dos mais representativos construtores do desenvolvimento brasileiro encerra este texto. No centenário de Rômulo Almeida, destaca-se a inspiração dos princípios aplicados por ele ao artesanato e à construção artesanal do ensino.

O trabalho artesanal é um exercício do poder criador do homem, dele resultando uma variada produção artística, do mais primitivo ao mais cultivado.

Contribui para tornar as formas mais variadas e mais belas, na expressão de suas criações. Ao artesanato, aplicam-se os princípios de precisão, persistência, responsabilidade e gosto (ALMEIDA, 1957).

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. Exposição sobre o Problema do Artesanato na Bahia. In: PEREIRA, José Carlos da Costa. **Artesanato e Arte Popular**. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1957, p. 181.

ARROYO, M. **Currículo, Território em Disputa**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2012.

BONAFÉ, J. **Saberes e Incertezas sobre o Currículo**. Porto Alegre: Ed. Penso, 2013.

BRANDÃO, C. Prefácio: Cinquenta e Um Anos depois. In: STRECK, D.; ESTEBAN, M. T. (Org.). **Educação Popular**. Lugar de Construção Social Coletiva. Petrópolis: Ed. Vozes, 2013.

DUSSEL, J. Curriculum y Autoridade Cultural. In: MORGADO, J. *et al.* **Estudos curriculares**. Um debate contemporâneo. Curitiba: CRV, 2013.

FISCHER, T. **Poder Local, Governo e Cidadania**. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1993.

\_\_\_\_\_. **Memorial de Pesquisa e Produção Científica**. Salvador: UFBA/CIAGS, 2003.

\_\_\_\_\_; WAIANDT, C.; SILVA, M. R. Estudos Organizacionais e Estudos

Curriculares: Uma Agenda de Convergência entre o Passado e o Futuro de Campos Paralelos. **O&S. Organizações & Sociedade**, v. 15, p. 175-193, 2008.

HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Loyola, 2012.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Gouverner par lès Instruments**. Paris: Presses de Sciences Po, 2006. (Collection Académique Presses de Sciences Pó). ISBN 9782724609492.

LOPES, A; MACEDO, E. **Teorias do Currículo**. São Paulo: Cortez, 2011.

NUSSENZVEIG, M. **Complexidade e Caos**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1999.

PAES, J. **Comunicação e Expressão**. Porto Alegre. UFRGS. Faculdade de Educação. Laboratório de Metodologia e Currículo, 1976.

RIBEIRO, D. **O Povo Brasileiro: A Formação e o Sentido do Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras, 1995, p. 15.

YOUNG, M. A Superação da Crise em Estudos Curriculares. Uma Abordagem Baseada no Conhecimento, In: FAVACHO, A. *et al.* (Org.). **Currículo, Conhecimento e Avaliação**. Divergências e tensões. Curitiba: Ed. CRV, 2013.

### **Tânia Fischer**

Doutora em Administração pela USP, Mestre em Administração pelo PPGA/EA/UFRGS, Bacharel em Pedagogia pela UFRGS. Professora Titular da UFBA, coordenadora do Centro Interdisciplinar em Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS) e pesquisadora do CNPq.





Foto: Márdel Santos

## **Contribuições para a Construção do Conceito de Emancipação e suas Implicações para o Campo da Gestão Social<sup>1</sup>**

**Lauro Santos Pinheiro e Airton Cardoso Caçado**

### **Resumo**

O presente trabalho faz um estudo bibliográfico a respeito da evolução dos conceitos de Gestão Social e Emancipação. É apresentado um debate teórico sobre as implicações da Emancipação para o campo da Gestão Social. O principal enfoque é aprofundar a construção do conceito de emancipação para o campo da gestão social. A pesquisa foi fundamentalmente baseada em Caçado (2011; 2013) sobre as Categorias Teóricas para a Gestão Social (2011), em que o autor, baseado na dialética negativa, aborda onze categorias. Foi analisada a inter-relação dessas categorias através das três principais: Interesse Bem Compreendido, Esfera Pública e Emancipação. O artigo avança na discussão sobre as implicações do conceito de emancipação para essa perspectiva teórica para a Gestão Social.

### **Palavras-chave**

Gestão Social. Emancipação. Interesse Bem Compreendido. Esfera Pública. Categorias Teóricas.

### **Abstract**

The present work is a bibliographic study on the evolution of the concepts of Social Management and Emancipation. A theoretical discussion of the implications of Emancipation to the field of Social Management is presented. The main focus is to deepen the construction of the concept of emancipation to the field of social management. The research was based mainly on Caçado's (2011; 2013) Theoretical Categories for Social Management (2011), in which the author, based on negative dialectics, discusses eleven categories. We analyzed the interrelation of three main categories: Self-Interest Rightly Understood, Emancipation and the Public Sphere. The article advances the discussion of the implications of the concept of emancipation for this theoretical perspective for Social Management.

**Keywords** Social Management. Emancipation. Self-Interest Rightly Understood. Public Sphere. Theoretical Categories.

## INTRODUÇÃO

Gestão Social é uma expressão abrangente com diversas interpretações, que ganhou forma e delimitação através da evolução histórica não só do termo, no campo teórico, mas da ação prática, das relações interpessoais, e sua origem veio da *práxis* de pequenos grupos locais com concepções autogestoras e comportamentos emancipatórios. Assim, no contexto deste artigo, é possível afirmar que para a Gestão Social se tornar realidade, é fundamental a emancipação das pessoas envolvidas e, em contrapartida, a emancipação é o terreno fértil para a construção da Gestão Social.

Com o objetivo de aprofundar a construção do conceito de emancipação para o campo da Gestão Social, tornou-se importante e fundamental apresentar analiticamente os conceitos de Gestão Social e Emancipação, a princípio separadamente, com a finalidade de debater sobre as implicações da Emancipação para a Gestão Social. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica.

O trabalho foi dividido em três seções. Na primeira, buscou-se compreender o conceito de Gestão Social, tratando, a princípio, a terminologia e o significado prático do conceito. A segunda seção conceituou emancipação, sob o ponto de vista da construção teórica em três momentos, respondendo primeiro à pergunta: O que é Emancipação? No segundo momento, foi posto à luz do debate o que reforça o conceito de Emancipação e, por último, procurou-se acrescentar a essa construção conceitual o que pode inibir a Emancipação. Ao final, foram discutidas as implicações da Emancipação para o campo da Gestão Social. Nessa última seção, foi explicitada a contribuição de Cançado (2011; 2013) para a construção teórica da Gestão Social e da Emancipação.

## DELIMITANDO O CONCEITO DE GESTÃO SOCIAL

Gestão Social é parte integrante do estudo na área de Administração, pois recebe o termo gestão antes do social. No entanto, não se limita a “gerir” alguma coisa especificamente, até porque o conceito de social é amplo e abrange vários atores ligados a um recorte histórico e cultural. Nessa perspectiva, “o adjetivo social qualificando o substantivo gestão é entendido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2008, p.39). Este autor refere-se a um “espaço” de relações, não a algo estruturado, como uma empresa ou um governo.

A Gestão Social parte do pressuposto da interação dos atores da sociedade e do entendimento mútuo sobre questões de interesse comum, “o foco não estava nas *partes*, mas na *interação*

*entre as partes, não na finalidade, sim na interação entre finalidades*” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009, p.5, grifos do autor). Nessa perspectiva, um dos eixos centrais à Gestão Social é a solidariedade, por isso “o grande desafio é conseguir que a interação se dê com base na solidariedade” (CARRION, 2007, p.163). A Gestão Social só é efetiva quando há participação, por isso a solidariedade é válida e “cada indivíduo tem um lugar legítimo e responsável na sociedade e, como parte de um todo social, é representativo do todo” (FOLLET, 1941 *apud* FISCHER, p.26, 2002).

Segundo Cançado (2011), “não foram encontradas as origens da terminologia Gestão Social” (CANÇADO, 2011, p.76). Ainda sobre o resgate histórico da Gestão Social, Cançado (2011) afirma que, em 1998, Fernando Tenório publicou na Revista de Administração Pública o artigo “Gestão Social: uma perspectiva conceitual”, que foi “provavelmente o primeiro texto nacional que trata, especificamente, da temática da Gestão Social” (CANÇADO, 2011, p.77).

Tenório (2008, p. 39) conceitua Gestão Social como “o processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou não governamental)”. Complementando, a Gestão Social diz respeito, portanto, a uma forma de gestão organizacional que, do ponto de vista da sua racionalidade, pretende subordinar as lógicas instrumentais a outras lógicas mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas. (FRANÇA FILHO, 2003, p. 3).

O termo Gestão Social aparece como sinônimo de gestão do desenvolvimento social (FISCHER, 2002); também é comumente ligado à gestão local ou ao desenvolvimento local (FISCHER, 2002; PINHO, 2010; CARRION, 2007; BOULLOSA; SCHOMMER, 2009) como a maneira mais sólida e exequível de cidadania participativa.

Partindo como teoria que surgiu da prática, a Gestão Social muitas vezes é analisada como estudo de caso e, então, formula-se ou busca-se construir um arcabouço teórico, multidisciplinar, a partir da experiência. Fischer (2002) observa que o campo de gestão social é “reflexivo das práticas e do conhecimento construído por múltiplas disciplinas, delineando-se uma proposta pré-paradigmática, que está sendo formulada como agenda de pesquisa e ação por muitos grupos e centros de pesquisa no Brasil” (FISCHER, 2002, p.29). Nessa perspectiva, da *práxis* surgiu a teoria, que ainda não se firmou enquanto teoria normativa, prescritiva, mas ainda se mostra, aparentemente, como teoria descritiva.

A característica da gestão social, na sua origem, era a inexistência de enfoques prescritivos. Ela surge a partir da ação de grupos que empreendiam uma verdadeira *práxis* neste âmbito, refletindo e discutindo permanentemente sua ação e compartilhando experiências em um processo que implicava aprendizagem individual e coletiva, construída ao caminhar, ao fazer. Sua transformação em produto a ressignificou como algo que poderia, e deveria, ser ensinado por alguém a outrem (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009, p.9).

Pelo fato dessa teoria ter surgido da experiência de grupos que empreendiam em suas comunidades, surgiu o termo, objeto do estudo deste capítulo, como forma de explicar

esse fenômeno social. Porém, “inicialmente, o esforço de compreensão e explicação destas experiências foi encontrando espaço na noção de Gestão Social, sem que sua definição alcançasse ares de excessiva precisão” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009, p.5).

O conceito de Gestão Social não está atrelado às especificidades de políticas públicas direcionadas a questões de carência social ou de gestão de organizações do denominado terceiro setor mas, também, a identificá-lo como uma possibilidade de gestão democrática onde o imperativo categórico não é apenas o eleito e/ou contribuinte, mas sim o cidadão deliberativo, não é só a economia de mercado, mas também a economia social; não é o cálculo utilitário, mas o consenso solidário; não é o assalariado como mercadoria, mas o trabalhador como sujeito; não é somente a produção como valor de troca, mas igualmente como valor de uso; não é tão-somente a responsabilidade técnica, mas além disso, a responsabilidade social; não é a *res privata*, mas sim *res publica*, não é o monólogo mas, ao contrário, o diálogo (TENÓRIO, 2008, p.55).

Apesar de haver algumas definições sobre a terminologia de Gestão Social e o seu campo de atuação/ação, ainda é facilmente verificável a dificuldade dos autores em conceituar, de fato, Gestão Social. Assim, a Gestão Social pode ser considerada como um termo em construção (CANÇADO, 2011; FISCHER, 2002; FRANÇA FILHO, 2003; BOULLOSA; SCHOMMER, 2008; PINHO, 2010) e recente. Por isso essa abertura para diversas interpretações e críticas sobre do que realmente trata a Gestão Social. Dessa forma, “o termo tem se prestado às mais variadas interpretações e carece de maior precisão conceitual” (FRANÇA FILHO, 2003, p.1).

Assim como todos os conceitos em construção, alguns mais avançados na delimitação das suas áreas de atuação, outros nem tanto, a área de ciências sociais está permanentemente em construção por se tratar do estudo das diversas formas da interação entre seres humanos que se encontram em constante evolução. Dessa maneira, Gestão Social não sai muito dessa linha de raciocínio, até por se tratar de uma teoria recente e, também, por envolver a tomada de decisão compartilhada.

O termo Gestão Social apresenta-se atualmente sob diversas concepções e perspectivas, conduzindo, na maioria das vezes, para o mesmo sentido, que é ter o social como foco, podendo, no entanto, alguns confundirem o sentido do termo, como foi relatado por Carrion (2007). A autora cita que em uma banca de tese de doutorado a candidata “sobrepunha indiscriminadamente as expressões gestão social e gestão ‘do’ social. O problema reside no fato de que Gestão Social não é sinônimo de transposição de princípios e postulados da gestão de negócios para o campo social” (CARRION, 2007, p.159). É provável que surja dificuldade no entendimento do sentido da expressão gestão social por envolver o vocábulo “gestão” que é predominantemente carregado de lógica mercadológica, empresarial. Não obstante, o sentido do termo gestão para a Gestão Social ganha dimensões que excedem o campo da administração tradicional, pura e simples.

Gestão Social não parece adequada para o que pretende fazer ou está fazendo, encontrando-se longe de representar efetivamente o que aspira, o que objetiva. Seria melhor algo como gestão emancipadora. O termo social é muito convencional, indefinido e carregado de

ambiguidades e pode ser aproveitado oportunisticamente (PINHO, 2010, p.3).

Pinho (2010) tece críticas a esse termo afirmando que “o rótulo Gestão Social é muito mais abrangente do que o nome está a expressar” (PINHO, 2010, p.4) e continua, de forma mais incisiva, dessa vez junto à expressão do social, alegando que “esta gestão pareceria melhor adequada ser chamada de gestão solidária e não social. O social é um termo muito fraco, indefinido, abrangente, ambíguo e anódino” (PINHO, 2010, p.6).

A alteração da Gestão Social de processo em produto, segundo Bouldosa e Schommer (2009), transformou algo inovador em “modelização”, que “precisa ser, então, compreendida por meio de detalhadas descrições. Assim, o modelo reforça o caráter de produto-inovador da gestão social, em lugar de processo-inovador” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009, p.9). As autoras afirmam que houve evolução no estudo da gestão social e que alcançou “aparente desenvolvimento sem precedentes, mas que esconde forte imaturidade prático-metodológica” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009, p.11).

Pinho (2010) faz um quadro comparativo com outros tipos de gestão a fim de questionar a melhor concepção que representaria Gestão Social. O autor inicia citando a gestão acadêmica, referindo-se às Universidades; depois gestão financeira, mencionando o trato de finanças, seja pública ou privada. Mostra, também, a gestão ambiental como gestão do meio ambiente; gestão de recursos humanos, quando se fala em gestão de pessoas, dentro de uma instituição. Porém, quando se fala em gestão social, parece que surge alguma “escuridão” e não se tem certeza sobre do que trata de fato, gerando muita ambiguidade (PINHO, 2010).

Como teoria questionada, partindo do princípio de construção histórica recente e orientada por um arcabouço teórico ainda em construção, gestão social pode surgir como uma ferramenta governamental e um instrumento eficaz de gestão, em âmbito local ou regional. Isso não quer dizer que gestão social possa ser simplificada e rotulada apenas por ser um instrumento em poder dos Estados. Pelo contrário, é um instrumento de democracia, concretizando a cidadania participativa como principal característica de ação conjunta, entre os atores participantes da ação orientada para resultados satisfatórios comuns, sem favorecimentos ou vantagens a alguém (pessoa ou instituição) em detrimento de outrem. Dessa forma, “na busca por inovação, a Gestão Social vem progressivamente afirmando-se como território de inovação e colocando-se como alternativa plausível de modelo de governo dos processos de transformação social” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009, p.1).

Assim, como inovação social surgida no seio das comunidades locais, Gestão Social tem se firmado a partir dos princípios orientados para o bem comum, para tomadas de decisão que satisfaçam a maioria. Nesse caso, faz-se imperativo reforçar que “os processos de inovação não costumam ser lineares, ocorrem em único sentido ou direção e de modo previamente definidos, mas sim marcados por idas e vindas e por contradições” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009, p. 11).

Portanto, como inovação que nasceu da prática, estruturada conceitual e metodologicamente há pouco tempo, e ainda sem uma estrutura teórica fortalecida pela relação teoria/prática, mas tão somente uma teoria ainda incipiente que surgiu da relação prática/teoria, Gestão

Social se fundamenta em experiências bem-sucedidas em nível local e por isso a delimitação do campo da Gestão Social, principalmente, se realizada de forma dialógica, não deve ‘engessar’ o próprio desenvolvimento do campo nem coibir novas práticas diferenciadas e inovadoras. Assim, o campo deve ser delimitado ‘a lápis’ e não ‘a caneta’, possibilitando mudanças (CANÇADO, 2011, p.96).

Nesse processo de consolidação teórica do campo da Gestão Social e objetivando contribuir para a construção dessa teoria, Cançado (2011) faz uma hierarquização das relações entre as Categorias Teóricas da Gestão Social. O autor propõe, nessa inter-relação, um quadro de análise com a seguinte configuração: 1) Interesse Bem Compreendido é ponto de partida da Gestão Social que abriga outras duas categorias complementares, quais sejam, a solidariedade e a sustentabilidade; 2) Esfera Pública é tratada como uma categoria intermediária do processo de Gestão Social, pois constitui o *locus* e condição essencial de seu desenvolvimento. Essa categoria abriga outras complementares: Comunidades de Prática, Democracia Deliberativa, a Dialogicidade, Interorganizações, Intersubjetividade e Racionalidade; 3) Emancipação, por fim, é o objetivo da Gestão Social (CANÇADO, 2011).

O Interesse Bem Compreendido parte da premissa de que o bem-estar social coletivo “é pré-condição para o bem-estar individual e, desta forma, ao defender os interesses coletivos, em última instância, o indivíduo está defendendo seus próprios interesses” (CANÇADO, 2011, p.164). Nesse caso, o Interesse Bem Compreendido reforça a interdependência entre os indivíduos. Já a Esfera Pública é tida como “o espaço de intermediação entre o Estado, Sociedade e Mercado” (CANÇADO, 2011, p.82). Por fim, a emancipação acontece quando o indivíduo se percebe como ser político, quando se liberta das forças de opressão e se coloca como cidadão participante da vida em sociedade.

Compreendendo Gestão Social como dialética, Cançado (2011) sintetiza a definição de Gestão Social como “um processo dialético de organização social próprio da esfera pública, fundado no Interesse Bem Compreendido, e que tem por finalidade a Emancipação do homem.” Essa dialética provém da necessidade de delimitar conceitualmente Gestão Social, diferenciando-a de Gestão Estratégica, “para evitar que tudo que não seja Gestão Estratégica seja identificado como Gestão Social, mas um conceito (ou uma perspectiva teórica) que também se percebe como não-conceito” (CANÇADO, 2011, p. 190). Essa fundamentação foi baseada na dialética negativa adorniana (CANÇADO, 2011).

Na lógica dialética, o conceito é um momento como outro qualquer. Nele, sua mediação pelo não-conceitual sobrevive graças ao seu significado, que fundamenta, por seu lado, o seu ser-conceito. O conceito é caracterizado por sua relação com o não-conceito – assim como, finalmente, segundo a teoria do conhecimento tradicional, toda e qualquer definição dos conceitos carece de momentos não conceituais, dêiticos – tanto quanto, em contrapartida, por se distanciar do ôntico como unidade abstrata dos ontos compreendidos nele. Alterar esta conceptualidade, voltá-la para o não idêntico, é a charneira da dialética negativa (ADORNO, 2009, p.19).

A delimitação conceitual proposta por Cançado (2011; 2013) “foi apresentada na perspectiva

da dialética negativa” (CANÇADO, 2011, p. 205), não como síntese, mas tão somente como proposta inicial para contribuir na construção dos fundamentos teóricos da Gestão Social.

As implicações da Emancipação para o campo da Gestão Social são baseadas na aproximação teórica de Cançado (2011; 2013). A Aproximação Teórica para a Gestão Social foi sintetizada por Cançado (2011; 2013), conforme a Figura 1, identificando as suas Categorias Teóricas. Assim, o autor afirma que “a gestão social parte do Interesse Bem Compreendido, acontece na Esfera Pública e tem como objetivo a emancipação” (CANÇADO, 2013).

**Figura 1** - Aproximação Teórica para a Gestão Social



Fonte: Adaptado de Cançado (2011; 2013).

A fim de compreender com melhor precisão a Aproximação Teórica, Cançado (2011) define o sistema axiomatizado para a Gestão Social, baseado na proposta de Popper (2007), centrada na falseabilidade e sistemas axiomatizados.

1) A Gestão Social, em um contexto de Solidariedade e Sustentabilidade, tem como ponto de partida o Interesse Bem Compreendido; 2) A Gestão Social acontece em uma Esfera Pública redefinida pela Democracia Deliberativa, orientada pela Ação Racional Substantiva na dinâmica das Comunidades de Prática, que implica em Dialogicidade e Intersubjetividade, tendo as Interorganizações como elemento formal de ação. Este contexto torna possível a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade e transparência; 3) A Gestão Social tem como fim a Emancipação, que, ao ocorrer, potencializa o Interesse Bem Compreendido, em um processo social contínuo (CANÇADO, 2011, p. 191).

Por fim, voltando à análise especificadamente da emancipação, Cançado (2013) coloca que “quanto mais emancipação, mais se reforça o Interesse Bem Compreendido, tornando o processo um círculo virtuoso” (CANÇADO, 2013). Nesse sentido, a Categoria Teórica Emancipação “é entendida como fim último da Gestão Social” (CANÇADO, 2011, p.188).

## CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE EMANCIPAÇÃO

### O que é Emancipação

O conceito de Emancipação tem como característica a interdisciplinaridade. Nesse sentido, faz-se pertinente e válido construí-lo de maneira holística e, para esse fim, é importante consultar os autores clássicos, bem como os contemporâneos; e, através do diálogo destes com aqueles, realizar uma aproximação teórica para este conceito. É imperativo ressaltar que não existe um único conceito amplamente aceito e nem um autor unânime quando o assunto é emancipação.

Muitos trabalhos criticam o modo de vida da sociedade; a qual, com o tempo, mais precisamente desde a revolução industrial, exaltou o capital e “usou” as pessoas em prol do acúmulo indiscriminado de riqueza e poder. Nesse sentido, a maioria das críticas ao sistema concentra-se basicamente na acumulação de capital, na manipulação da sociedade que gera um povo alienado em essência e principalmente na exploração do homem pelo homem (MARX; ENGELS, 2004; MARX, 2005; MARCUSE, 1979; ADORNO, 1995; ADORNO; HORKHEIMER, 1985; HORKHEIMER, 1991; FREIRE, 1987; FREIRE, 2001; DEMO, 2006).

A primeira contribuição para a construção do conceito de Emancipação se dá pela análise da sua semântica. O verbo emancipar é proveniente do termo latino *emancipare*, de *ex* (fora de, não mais) e de *mancipium* (escravo, indivíduo dependente). Ele corresponde a uma figura jurídica já conhecida pelo direito romano, traduzindo atos de libertação legal, alforria ou interrupção da tutela e da autoridade de um sobre outrem. Emancipar remete à liberdade concedida, adquirida ou conquistada (CATTANI *et al.*, 2009, p.175).

É nesse contexto que se pretende conceituar emancipação em seus vários enfoques. Evidentemente que o tema não será esgotado, mas o objetivo desse artigo é focar o abrangente universo da emancipação como conceito rico e multiforme. Portanto, “a ideia de Emancipação, como parece inevitável com conceitos deste tipo, é ela própria ainda demasiado abstrata, além de encontrar-se relacionada a uma dialética” (ADORNO, 1995, p.143).

A participação é essencial para uma sociedade emancipada, por isso, as formas de participação têm que ser estimuladas no seio da comunidade, a fim de se formar cidadãos emancipados. Nesse sentido, “a emancipação só acontece de fato quando o cidadão exerce seus direitos políticos, que tem por essência de conteúdo a participação na vida da comunidade” (MARX, 2005, p.22). Corroborando Marx, Melo (2011) coloca que “o conceito de *práxis* política é central para a ideia de uma autoemancipação” (MELO, 2011, p.256).

Marx e Engels (2004) observam que em uma sociedade burguesa a classe proletária só pode conquistar a emancipação quando as decisões forem igualitárias, ou seja, “a ação comum nos países civilizados é uma das principais condições de emancipação do proletariado” (MARX; ENGELS, 2004, p.44). Já Paulo Freire (1987) coloca que a maturidade é uma condição básica para se lograr emancipação, e somente quando se alcança esse estágio é

que o proletariado conseguirá estar em condições igualitárias de decisão em relação à classe burguesa.

Através da manipulação, as elites dominadoras vão tentando conformar as massas populares a seus objetivos. E, quanto mais imaturas estejam politicamente, (rurais ou urbanas), tanto mais facilmente se deixam manipular pelas elites dominadoras que não podem querer que se esgote seu poder (FREIRE, 1987, p.83).

A influência da cultura no processo de Emancipação é abordada por Adorno e Horkheimer (1985) quando eles se referem à influência mercadológica, transformando a cultura apenas em um produto de troca, sem criar valor: “a cultura converteu-se totalmente numa mercadoria, difundida como uma informação, sem penetrar nos indivíduos dela informados” (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p.162). Nesse sentido, os autores afirmam que a real emancipação dos homens não ocorreu, porque “a própria cultura ficou doente”. Adorno (1995) coloca a televisão como a grande influenciadora no processo cultural de dominação das massas, compreendendo como uma ideologia “a tentativa de incutir nas pessoas uma falsa consciência e um ocultamento da realidade, além de procurar-se impor às pessoas um conjunto de valores como se fossem dogmaticamente positivos” (ADORNO, 1995, p.80).

Por fim, a Emancipação é abordada por Freire (1996) como uma subjetividade interferidora da realidade. Nessa perspectiva, Freire corrobora vários autores aqui abordados, como Marx e Engels, (2004); Marx, (2005); Marcuse, (1979); Adorno, (1995); Adorno e Horkheimer, (1985); Horkheimer, (1991), quando trata de Emancipação enquanto postura, ação.

O mundo não é. O mundo está sendo. Como subjetividade curiosa, inteligente, interferidora na objetividade com que dialeticamente me relaciono, meu papel no mundo não é só o de quem constata o que ocorre, mas também o de quem intervém como sujeito de ocorrências (FREIRE, 1996, p.46).

## **O que Reforça o Conceito**

A base da construção do conceito de Emancipação conduz ao debate da vida em sociedade: não é possível se emancipar na solidão. Nesse sentido, conceitos como Emancipação e Emancipação Social por vezes são colocados como sinônimos. Cattani (2006) coloca que “a realização e o discurso da autonomia no seu sentido coletivo também são identificados sob o conceito de Emancipação Social” (CATTANI, 2006, p. 44). Cattani *et al.* (2009) abordam a evolução conceitual, resgatando historicamente algumas das principais concepções de Emancipação. Os autores iniciam abordando a visão kantiana, a qual traz a ideia de emancipação associada à ampliação do verdadeiro entendimento que permitiria uma libertação abstrata na esfera da política, a visão de Fourier (citado por Cattani) mostra a emancipação associada à criação de um novo homem e de uma nova sociedade, e, por fim, a visão marxista conceitua emancipação como centrada na figura emblemática do operário industrial, que ao defender seus interesses, promove a ação revolucionária (CATTANI *et al.*, 2009).

O conceito de Emancipação fortaleceu-se com a contribuição de Marx sobre conflito de classes. Nesse sentido, “a orientação emancipatória ligada mais estreitamente ao projeto de Marx configurou suas abordagens teóricas e ideais práticos a partir do conceito de trabalho” (MELO, 2011, p.250). Toda a evolução histórica do estudo da vida em sociedade no século XX trouxe o tema Emancipação relacionado às relações dialéticas entre os dominados e os dominadores e a discussão geralmente é centrada na libertação dos oprimidos. Observado sob essa ótica, o conceito em questão pode se apresentar “como a afirmação de relações radicalmente diferentes das condições anteriores e presentes de opressão e dominação de uma situação vivida negativamente, onde se forjam as forças e identidades capazes de pretender outra vida” (MISOCZKY; AMANTIDÓ-de-ANDRADE, 2005, p.202).

Seguindo a orientação de Emancipação Social, é pertinente a discussão sobre o sistema capitalista, alvo da maioria dos estudos nessa área, e o seu efeito sobre o papel das pessoas na sociedade. Assim “o sistema capitalista incorpora o trabalho abstrato como uma forma de dominação social que mantém a função das estruturas objetivas e impessoais sobre as relações concretas dos indivíduos” (MELO, 2011, p.251).

A democracia não se estabeleceu a ponto de constar da experiência das pessoas como se fosse um assunto próprio delas, de modo que elas compreendessem a si mesmas como sendo sujeitos dos processos políticos. É apreendida como sendo um sistema entre outros, como se num cardápio escolêssemos entre comunismo, democracia, fascismo ou monarquia; ela não é apreendida como se identificando ao próprio povo, como expressão de sua Emancipação. É avaliada conforme o sucesso ou o insucesso de que participam também os interesses individuais, mas não como unidade entre os interesses individuais e o interesse geral; e, de fato, a delegação parlamentar da vontade popular torna esta, muitas vezes, uma questão difícil nos modernos Estados de massa (ADORNO, 1995, p.35).

A discussão sobre o capitalismo conduz naturalmente ao debate sobre as formas de participação e o nível de conhecimento e maturidade das pessoas. Evidentemente, não é colocado aqui acúmulo de conhecimento e intelectualidade de pessoas e grupos organizados, como associações e conselhos de várias profissões de elite, como fator preponderante de participação, mas sim o esclarecimento, em face da consciência de si mesmo e da realidade como fundamento importante dentro do processo de Emancipação (FREIRE, 2001; HORKHEIMER, 1991; ADORNO, 1995). Adorno (1995) é mais enfático quando coloca que “numa democracia, quem defende ideais contrários à emancipação e, portanto, contrários à decisão consciente independente de cada pessoa em particular, é um antidemocrata” (ADORNO, 1995, p.142). A emancipação não surge ou nasce em uma pessoa ou um grupo de pessoas com características em comum, e nem se pode classificá-las por renda, *status* social, currículo acadêmico ou profissional ou idade, mas é uma transformação que leva em consideração várias perspectivas que não podem ser engendradas por um perfil estático. Por isso, “emancipação significa o mesmo que conscientização, racionalidade. Mas a realidade sempre é simultaneamente uma comprovação da realidade, e esta envolve continuamente um movimento de adaptação” (ADORNO, 1995, p.143).

O nível de esclarecimento de um povo, em grande ou pequena escala, depende muito dos

estímulos e incentivos para se alcançar tal posição crítica. Velloso (2005) cita a importância de um ambiente facilitador, que é capaz de potencializar a capacidade de criar em um indivíduo normal e “tal ambiente é aquele que propicia algumas experiências básicas por um período de tempo suficientemente longo” (VELLOSO, 2005, p.53). Para isso, é preciso ter uma “produção do conhecimento crítico orientado para a transformação” (MISOCZKY; AMANTIDO-de-ANDRADE, 2005, p.204).

Por fim, o conceito de Emancipação não pode ser trabalhado num recorte temporal, pois é um conceito atemporal, porque se pressupõe uma evolução histórica da razão crítica. Nesse sentido, “o indivíduo só se emancipa quando se liberta do imediatismo de relações que, de maneira alguma, são naturais, mas constituem meramente resíduos de um desenvolvimento histórico” (ADORNO, 1995, p.76).

### **O que Inibe o Conceito**

A maioria das questões ou ideias levantadas em relação ao conceito de Emancipação questiona a sociedade capitalista e a coloca em posição de culpada perante o indivíduo, visto sob a ótica de um ser independente e ao mesmo tempo participante da sociedade. Outrossim, o ser humano é complexo em qualquer forma de interação social e estudá-lo, nesse sentido, torna-se um desafio. Como ser emotivo, social e racional, a interação entre os pares nasce justamente da consciência dessa pessoa sobre o mundo real e as coisas que o compõem. Pode-se afirmar que o homem é refém da sua própria consciência, partindo do princípio de que é a consciência a grande mestra e regente de nossas ações e decisões. Assim “a tarefa teórica mais importante consiste em produzir um diagnóstico de época capaz de evidenciar as condições e os obstáculos para a orientação prática” (MELO, 2011, p.251).

Levando-se em consideração a discussão que abriu esse tópico, surge um questionamento: “mas se as consciências são dominadas, como é possível a emancipação?” (LOUREIRO, 2005).

A ordem econômica e, seguindo seu modelo, em grande parte também a organização econômica, continuam obrigando a maioria das pessoas a depender de situações dadas em relação às quais são impotentes, bem como a se manter numa situação de não-emancipação. Se as pessoas querem viver, nada lhes resta senão se adaptar à situação existente, se conformar; precisam abrir mão daquela subjetividade autônoma a que remete a ideia de democracia; conseguem sobreviver apenas na medida em que abdicam seu próprio eu (ADORNO, 1995, p.43).

Então, será possível construir um conceito que para muitos ainda é considerado utopia? O termo “sociedade emancipada”, segundo o qual “os indivíduos possuem o máximo de liberdade, mas esta é pautada pela igualdade, pela reciprocidade de direitos e obrigações” (CATTANI *et al.*, 2009, p.175) é tido como sinônimo de utopia no Dicionário Internacional da Outra Economia, de Cattani *et al.* (2009). Entretanto, a teoria, nas ciências sociais, por se tratar às vezes de um mundo idealizado, pode se aproximar de utopia quando as diferenças entre essa teoria e a prática são extremas. Por outro lado, esse “mundo ideal” da

teoria busca acima de tudo uma solução prática para os problemas do “mundo real”, o que para muitos pode ser considerado irrealizável ou impossível de provar na prática, mas, no entanto, em ciências sociais, as teorias não são verificáveis em laboratório e os resultados não são confirmados em simples experiências. Por isso, “sem uma teoria social que ancore sua postura crítica no diagnóstico produzido por um materialismo interdisciplinar, toda orientação emancipatória corre o risco de se perder no mero normativo” (MELO, 2011, p.254).

A complexidade da vida em sociedade nos tempos atuais, o avanço tecnológico e as transformações ocorrendo de forma muito rápida, em relação ao comportamento humano, produzem certa carência de teoria ou soluções práticas que partam desse ponto. Muitos cientistas sociais e intelectuais criam soluções a partir de outro ponto, desconsiderando a situação atual ou observando apenas um ponto de vista, deixando escapar outras variáveis imperativas necessárias a uma visão holística da complexidade da vida em sociedade. Por exemplo, os conflitos entre a burguesia e o proletariado ainda são apresentados nos dias atuais como as únicas classes antagonistas, buscando o proletariado a liberdade. Portanto, “no mundo capitalista, ainda são as classes básicas. Contudo, o desenvolvimento capitalista alterou a estrutura e a função dessas classes de tal modo que elas não mais parecem ser agentes de transformação histórica” (MARCUSE, 1979, p.16).

Todas as formas antiemancipatórias são, de certo modo, convencionais, isto é, facilmente perceptíveis na história das relações entre soberanos e vassalos, entre dirigentes e dirigidos, definindo configurações espúrias ou legítimas do contrato social. Muito mais complexa é a forma contemporânea de controle social, que naturaliza a dominação mediante as relações capitalistas (CATTANI *et al.*, 2009, p.177).

Outro fator relevante nessa discussão diz respeito ao processo de dominação social produzido pelo sistema capitalista, o que pode se tornar evidente nas populações mais pobres. Já nas mais abastadas, talvez não seja tão visível assim, podendo se mostrar de forma subliminar. Contudo, independentemente desse aspecto técnico, classificando as pessoas pela renda, é “na incapacidade do pensamento em se opor, que já se encontra à espreita o potencial de enquadramento e subordinação a uma autoridade qualquer, do mesmo modo como hoje, concreta e voluntariamente, a gente se curva ao existente” (ADORNO, 1995, p.71). A aceitação do modo de vida atual submete as pessoas, independentemente do nível de instrução educacional, a uma harmonia entre conceitos contraditórios e, até pouco tempo, antagônicos, como liberdade e opressão, burguesia e proletariado e, por último, dominador e dominado.

A crescente produtividade do trabalho cria um produto excedente que, quer particular, quer centralmente destinado e distribuído, permite um consumo aumentado. Enquanto prevalecer essa constelação, ela reduzirá o valor de uso da liberdade, não havendo razão alguma para insistir na autodeterminação se a vida administrada for confortável e até ‘boa’ (MARCUSE, 1979, p.63). Marcuse (1979) argumenta que, enquanto a vida na sociedade atual for considerada “boa”, por que haveria de mudar alguma coisa? Adorno (1995) afirma que “o problema propriamente dito da emancipação hoje é se e como a gente – e quem é a

gente’, eis uma grande questão a mais – pode enfrentá-lo” (ADORNO, 1995, p.182).

A sociedade orientada para o capital considera as pessoas como meio para se alcançar o objetivo maior, o lucro. Enquanto as pessoas se apresentarem assim e estiverem satisfeitas com isso, qualquer tentativa de mudança será bloqueada, mesmo que seja para alcançar a autonomia e a emancipação.

A sociedade, tal como ela existe, mantém o homem não-emancipado, mas qualquer tentativa séria de conduzir a sociedade à emancipação é submetida a resistências enormes, e porque tudo o que há de ruim no mundo imediatamente encontra seus advogados loquazes, que procurarão demonstrar que, justamente o que pretendemos encontra-se há muito superado ou então está desatualizado ou é utópico (ADORNO, 1995, p.185).

Portanto, um indivíduo emancipado tem a capacidade de criticar a realidade, posicionando-se no contexto e agindo com o objetivo de transformá-la. É nesse sentido que a participação se torna uma consequência natural do emancipado. Evidentemente, que existem inúmeras motivações que conduzem uma pessoa a participar, por exemplo, de interesses econômicos ou profissionais, entretanto, participação é tratada aqui como posicionamento da pessoa orientada para a transformação social que beneficie o coletivo. Por fim, emancipação é o resultado da consciência crítica daquele que busca a transformação da realidade, visando unicamente o benefício coletivo, em função de uma participação ativa, traduzida em ações organizadas e, portanto, eficazes.

## **GESTÃO SOCIAL CONDUZ À EMANCIPAÇÃO**

Emancipação diz respeito ao comportamento de um indivíduo enquanto cidadão que compreende-se seja “aquele que atua como protagonista com a sua comunidade por meio do diálogo e não do monólogo, do interesse comum e não do individual, da *res pública* (coisa pública) e não da *res privata* (coisa privada)” (TENÓRIO, 2007, p.25). Tenório (2007) entende os conceitos de Emancipação Social e Cidadania como sinônimos, de certa forma, partindo do princípio de que uma pessoa emancipada entende e interage com o seu contexto social e esse conceito também pode ser usado para cidadania. Assim, “o cidadão é aquele que entende que o bem-estar da sua comunidade política, do seu município, do seu local, enfim do seu território, depende da responsabilidade coletiva” (TENÓRIO, 2007, p.44) e para que o indivíduo consiga alcançar o *status* de cidadão, é necessário conquistar a consciência crítica, que faz parte do processo de Emancipação.

Teixeira (2001) corrobora Tenório (2007) quando aproxima os conceitos de cidadania e participação fazendo uma unificação, surgindo, assim, o conceito de Participação Cidadã como o “processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações” (TEIXEIRA, 2001, p.30).

Cançado (2011) afirma que a Gestão Social, enquanto prática, “norteada pelas características, [tomada de decisão coletiva, sem coerção, transparente, baseada na intersubjetividade

e dialogicidade], ao ampliar as possibilidades de emancipação, tende a reforçá-las” (CANÇADO, 2011, p.100). Portanto, não se deve atribuir os benefícios da Gestão Social a apenas um dos atores participantes, mas, em contrapartida, ou Gestão Social beneficia a todos os envolvidos, cada um com a sua necessidade atendida total ou parcialmente, ou perde sua característica, enquanto instrumento de tomada de decisão compartilhada e democrática. Não obstante, a tomada de decisão é ator central no que diz respeito à gestão social, portanto, “uma característica que perpassa toda a discussão realizada até aqui é a tomada de decisão coletiva como uma das bases da Gestão Social” (CANÇADO, 2011, p.98).

Nesse sentido, adentrando o debate das características da Gestão Social, fica evidente que se tem “a Emancipação como o próprio objetivo da Gestão Social enquanto processo baseado na Cidadania Deliberativa” (CANÇADO, 2011, p. 99). Assim, a dialogicidade surge como a primeira característica da Gestão Social, porque “se a decisão é coletiva efetivamente, a coerção é estranha ao processo e o entendimento (e não a negociação) deve ser seu caminho” (CANÇADO, 2011, p. 99). Desse processo de dialogicidade, surge o conceito de Emancipação, por se tratar de algo que envolve o esclarecimento das pessoas envolvidas. A partir do momento em que os participantes de uma tomada de decisão coletiva têm como princípio o Interesse Bem Compreendido, ou seja, o bem comum é o primeiro objetivo, não pode existir o individualismo e nem imperar os interesses particulares em detrimento do coletivo. Em outras palavras, constando a característica dialogicidade no processo de tomada de decisão coletiva, a Gestão Social conduz à Emancipação dos atores envolvidos.

Outra característica essencial de Gestão Social é a transparência. Para que essa característica conduza à Emancipação, é imprescindível que se posicione como princípio norteador do comportamento individual, durante o processo de interação, para o sucesso da tomada de decisão coletiva, “pois, se o processo decisório passa pelo entendimento, pela utilização da linguagem e comunicação entre as pessoas, as informações devem estar disponíveis a todos, o segredo e a assimetria de informações são estranhas a este processo” (CANÇADO, 2011, p. 99).

Portanto, nesse processo de emancipação, na tomada de decisão coletiva, não pode existir a coerção. Além disso, “a tomada de decisão é baseada no entendimento, na argumentação e não na negociação no sentido utilitário do termo” (CANÇADO, 2011, p. 99). Por isso, “tem-se a Emancipação como o próprio objetivo e resultado da Gestão Social enquanto processo baseado na cidadania deliberativa” (CANÇADO, 2011, p. 99). Por fim, Cançado (2011) sintetiza as características da Gestão Social em um conceito importante para se entender que a Emancipação é o objetivo final da Gestão Social, bem como as suas características conduzem espontaneamente à Emancipação.

A Gestão Social é a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último (CANÇADO, 2011, p. 99).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho propôs-se a aprofundar a construção do conceito de Emancipação. No campo da Gestão Social, o estudo da Emancipação é imprescindível por se tratar do objetivo final da Gestão Social. Assim, a principal contribuição deste estudo foi pesquisar as implicações da Emancipação para o campo da Gestão Social. Para discutir essa ideia, foi importante fazer um estudo bibliográfico relacionado aos conceitos de Gestão Social e Emancipação. A teoria da Gestão Social foi fundamentalmente baseada no conceito de Cançado (2011; 2013) sobre as Categorias Teóricas e a Aproximação Teórica para a Gestão Social. Com isso, foi possível construir um cenário teórico ideal para a Gestão Social, que parte do Interesse Bem Compreendido, acontece na Esfera Pública e tem como objetivo a Emancipação. Através do debate sobre Emancipação aqui empreendido, houve contribuição para a construção teórica desse tema, levando-se em consideração que esse capítulo objetivou responder a três questões fundamentais para compreender a teoria: O que é Emancipação? O que reforça o conceito? O que inibe o conceito? O debate sobre as implicações da Emancipação para a Gestão Social foi fundamentado nas características da Gestão Social (tomada de decisão coletiva, sem coerção, transparente, baseada na intersubjetividade e a dialogicidade). Dessa forma, este trabalho de caráter inédito do debate no campo da Gestão Social, por meio das suas características, contribuiu para a construção teórica do conceito de Emancipação.

Novos estudos poderiam ser empreendidos no campo da Emancipação, analisando as características da Gestão Social na participação popular institucionalizada como, por exemplo, nos Conselhos Municipais, no Legislativo local ou no Orçamento Participativo. Através deste estudo, poderia ser mensurada a Participação Cidadã a partir dos instrumentos já institucionalizados de participação popular.

## NOTAS

1 Uma versão anterior desse texto foi publicada no Cadernos Gestão Social.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W. **Dialética negativa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, 352p.

\_\_\_\_\_. **Educação e Emancipação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

\_\_\_\_\_; HORKHEIMER, Max. **Dialética do Esclarecimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1985.

BOULLOSA, Rosana; SCHOMMER, Paula Chies. Gestão Social: Caso de Inovação em Políticas Públicas ou mais um Enigma de Lampedusa? In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 3, 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais...**, Juazeiro/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2009. 1 CD ROM.

CANÇADO, Airton Cardoso. **Fundamentos Teóricos da Gestão Social**. Lavras: UFLA,

2011. 246 p.

\_\_\_\_\_. *Gestão Social* (verbete). In: **Dicionário Crítico de Gestão e Psicodinâmica do Trabalho** (no prelo).

CARRION, Rosinha Machado. *Gestão Social: Especificidades e Práticas em Discussão*. In: SILVA, Junquillo Gelson; FARIA, Alexandre; BIANCO, Mônica; BEHR, Ricardo; PETINELLI-SOUZA, Susane (Org.). **Tecnologias de Gestão: Por uma Abordagem Multidisciplinar**. Vitória: EDUFES. Vol. II. 2007.

CATTANI, Antonio David. *Autonomia – Emancipação Social*. In: CATTANI, Antonio David; HOLZMANN, Lorena (Org.). **Dicionário de Trabalho e Tecnologia**. Porto Alegre: UFRGS, 2006, 358p.

\_\_\_\_\_; LAVILLE, Jean-Louis; GAIGER, Luiz Inácio; HESPANHA, Pedro. **Dicionário Internacional da outra Economia**. Coimbra: Almedina, 2009, 346p.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política**. São Paulo: Cortez, 2006.

FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: Marcos Teóricos e Avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, p.12-32, 2002.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. *Gestão Social: Um Conceito em Construção*. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 9, 2003, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD ROM.

FREIRE, Paulo. **Ação Cultural para a Liberdade e outros Escritos**. 9. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa**. 29. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do Oprimido**. 17. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

HORKHEIMER, Max. *Teoria Tradicional e Teoria Crítica*. In: HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. **Textos Escolhidos**. 5. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991, 160p. (Os pensadores; 16).

LOUREIRO, Isabel. Herbert Marcuse: Anticapitalismo e Emancipação. **Trans/Form/Ação**, São Paulo, v. 28, n. 2, p.7-28, 2005.

MARCUSE, Hebert. **A Ideologia da Sociedade Industrial: O Homem Unidimensional**. 5. Rio de Janeiro: Zahar, 1979, 240p.

MARX, Karl. **A Questão Judaica**. São Paulo: Centauro, 2005.

\_\_\_\_\_; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2004, 152p.

MELO, Rúrion. **Teoria Crítica e os Sentidos da Emancipação**. Caderno CRH, Salvador,

v. 24, n. 62, p.249-262, maio/ago. 2011.

MISOCZKY, Maria Ceci; AMANTINO-DE-ANDRADE, Jakeline. **Uma Crítica à Crítica Domesticada nos Estudos Organizacionais**. RAC, v.9, n. 1, jan./mar. 2005.

PINHO, José Antônio Gomes de. Gestão social: Conceituando e Discutindo os Limites e Possibilidades Reais na Sociedade Brasileira. In: RIGO, AriádneScalfoni; SILVA JÚNIOR, Jeová Torres; SCHOMMER, Paula Chies; CANÇADO, Airton Cardoso. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

POPPER, Karl. **A Lógica da Pesquisa Científica**. São Paulo: Cultrix, 2007, 568p.

VELLOSO, Marta Pimenta. Os Catadores de Lixo e o Processo de Emancipação Social. **Ciência e Saúde Coletiva**, v.10 (sup), p.49-61, 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: Limites e Desafios à Participação Cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: Equip: Salvador: UFBA, 2001.

TENÓRIO, Fernando G. (Org.). **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: UNIJUÍ, 2007, 632p.

\_\_\_\_\_. (Re)visitando o Conceito de Gestão Social. In: SILVA Jr., Jeová Torres; MÁISH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies. **Gestão Social: Práticas em Debate, Teorias em Construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

**Lauro Santos  
Pinheiro**

Mestre em Desenvolvimento Regional pela UFT; especialista em Didática do Ensino Superior pela FAMA, graduado em Administração pela Universidade Estadual do Maranhão, professor efetivo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFMA.

**Airton  
Cardoso  
Cançado**

Pós-Doutorado em Administração (EBAPE/FGV), doutor em Administração (UFLA), professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e do Curso de Administração da Universidade Federal do Tocantins – UFT, membro do NESOL/UFT e membro da Rede Brasileira de Pesquisadores em Gestão Social – RGS. airtoncardoso@yahoo.com.br



Foto: Márdel Santos

## **Gestão Social e Institucional em Territórios Rurais: Contribuições a Partir do Território Zona Sul do Rio Grande do Sul**

**Carlos Douglas de Sousa Oliveira, Marcelo Antonio Conterato,  
Lillian Bastian e Sergio Schneider**

### **Resumo**

O artigo aborda questões relativas à gestão institucional e social no território Zona Sul do Rio Grande do Sul, a partir da percepção dos atores que participam da institucionalidade territorial, nesse caso, o Colegiado Territorial. Será apresentado um retrato dessa ação com a perspectiva de identificar os desafios da governança territorial, o que suscita uma reflexão sobre o processo de gestão social nos espaços de construção coletiva do desenvolvimento territorial. Constata-se que são poucas as ações de desenvolvimento territorial decididas no âmbito do Colegiado Territorial dessa região. Nessa área, ainda existe outra institucionalidade setorial, o Fórum da Agricultura Familiar da Zona Sul do Rio Grande do Sul, ligada a esse colegiado, com significativa importância no protagonismo do desenvolvimento do território. É nele que ocorre a maior parte das decisões e, talvez por isso, seja percebido pelos atores como o próprio Colegiado Territorial. Essa é uma das informações relevantes, entre outras, que foram reveladas a partir da leitura e interpretação do ponto de vista dos atores territoriais.

### **Palavras-chave**

Gestão Social. Políticas Públicas. Desenvolvimento Territorial.

### **Abstract**

The article covers issues related to social and institutional management of the Zona Sul Territory in Rio Grande do Sul, Brazil, from the perspective of the actors that participate in the territorial institutionality, in this case, the Territorial Collegiate. A portrait of this action will be presented so as to identify the challenges of territorial governance, which brings a reflection upon the social management process in areas of collective construction of territorial development. It was verified that few territorial development actions are decided within the Territorial Collegiate. In this área, there is still another sectorial institutionality, the Family Farming Forum of

the Zona Sul do Rio Grande do Sul, connected to this collegiate, with significant importance as a protagonist in territorial development. That is where the greater part of decisions are made and, maybe because of that, it is perceived by the actors as the Territorial Collegiate itself. This is one relevant information, among others, that were revealed from reading and interpreting the point of view of the territorial actors.

**Keywords** Social Management. Public Policies. Territorial Development.

## INTRODUÇÃO

Com o intuito de diminuir as assimetrias históricas de poder na condução do desenvolvimento no meio rural brasileiro, o governo federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), fomentou, em todo o Brasil, a constituição de “novas institucionalidades territoriais” (DELGADO; LEITE, 2011, p. 108)<sup>1</sup> denominadas Colegiados Territoriais. A finalidade foi fortalecer a gestão social, mediante o compartilhamento desse poder entre organizações públicas e sociedade, com vistas à construção de um processo de desenvolvimento que tivesse como princípios a participação social voltada para o planejamento de ações territoriais, a descentralização na coordenação desse processo e a transparência das políticas públicas, o que permitiria fortalecer o seu controle social no nível dos territórios (BRASIL, 2005). Essa ideia constitui uma parte do referencial disseminado pela política territorial do governo brasileiro posta em prática, inicialmente em 2003, pelo Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao MDA. Em 2008, a política foi ampliada para um número maior de órgãos federais, mediante o Programa Territórios da Cidadania (PTC), sendo coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, com o intuito de promover o desenvolvimento econômico e social a partir de uma maior articulação de ações dessa natureza que já vinham sendo desenvolvidas nos níveis de governos municipais, estadual e federal (BRASIL, 2010a).

A intenção aqui é compreender e problematizar uma parte dessa estratégia, por meio da percepção dos atores ligados a ela. Ou seja, compreender especificamente o funcionamento da institucionalidade. Colegiado Territorial, sobretudo, a sua própria gestão e a forma como essa institucionalidade atua sobre a gestão social no Território Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul<sup>2</sup>. Pode-se dizer que as institucionalidades com caráter territorial ainda são recentes no Brasil, assim como a política de desenvolvimento territorial. Talvez por isso haja tanta dificuldade em ocorrer uma gestão compartilhada, o que tem sido alvo de críticas dos atores sociais dos territórios (BRASIL, 2010b), de gestores públicos (COREZOLA; OLIVEIRA; ALMEIDA, 2010) e, também, de acadêmicos (FAVARETO, 2010; DELGADO, 2007; LEITE; KATO; ZIMMERMANN, 2008) que se dedicam ao estudo dos territórios de identidade. Todos afirmam que a estratégia territorial representa

um grande avanço em termos de políticas públicas no Brasil. Porém, o processo de gestão social é frágil, haja vista a enorme dificuldade por parte dos atores envolvidos em realizar uma gestão compartilhada, diante de programas que envolvem uma grande diversidade de interesses e atores, o que naturalmente ocasiona disputas e conflitos, podendo inviabilizar o processo de desenvolvimento territorial. Portanto, o problema que motivou este estudo reside na dificuldade dos atores territoriais em executarem, de fato, uma gestão compartilhada, garantindo a diversidade de interesses e forças sociais presentes nos territórios. E, além disso, especialmente, porque essa gestão envolve o gerenciamento de investimentos em infraestrutura territorial, assim como investimentos em custeio de ações de fortalecimento do controle social de políticas públicas nos níveis municipais, territorial, estadual e nacional, o que torna a gestão ainda mais complexa.

Diante do exposto, formulam-se as seguintes questões: Como os atores territoriais veem o Colegiado Territorial dentro desse processo? Quais as implicações disso para a gestão do desenvolvimento territorial?

Para efeito desta pesquisa, entende-se o território como o espaço resultante de uma construção social que, de acordo com Corezola, Oliveira e Almeida (2010), permite a integração, a articulação e a concertação entre os diversos atores sociais e políticas públicas, onde se dá a gestão social com vistas ao desenvolvimento territorial. Essa definição dialoga com a normativa disseminada no âmbito da política de desenvolvimento territorial. Porém, cabe destacar que a gestão social está sendo entendida na perspectiva de Tenório (2008), a qual não dialoga com a definição normativa do governo federal. Aqui, entende-se a gestão social como um processo intersubjetivo, responsável pela ação da cidadania, tanto em esferas públicas quanto privadas. Nessa perspectiva, a gestão social é diferente da gestão estratégica, porque busca substituir a gestão tecnoburocrática por um gerenciamento mais participativo e dialógico entre o Estado e a sociedade, ou seja, uma gestão que permita o compartilhamento de decisões, de modo a fortalecer a cidadania. De acordo com Oliveira (2012), essa definição não é totalmente divergente do discurso dos gestores públicos que preconizaram a política territorial. Contudo, a definição normativa trata a gestão social e a gestão estratégica como sinônimas, quando na realidade, segundo Oliveira e Perafán (2012), elas são distintas, podendo ser complementares, o que não está bem esclarecido para os referidos gestores. É importante que fique clara a definição aqui defendida, porque será o pano de fundo das interpretações sobre esse tema ao longo do artigo.

Os dados da pesquisa foram coletados no Território Zona Sul do Rio Grande do Sul, por meio de entrevistas semiestruturadas, aplicadas por técnicos da Célula de Acompanhamento e Informação (CAI). Essa célula está vinculada ao Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da SDT, em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FURG) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico<sup>3</sup>. Conforme explicado anteriormente, o foco da pesquisa é a gestão social e institucional, priorizando-se, portanto, a investigação no âmbito do Colegiado que representa a principal institucionalidade territorial. Sobre essa investigação, foram feitas as seguintes perguntas: De que forma se realiza a seleção e a eleição de seus membros? Com que frequência o Plenário se reúne? Quais mecanismos são utilizados para a tomada de decisões? Como é avaliada a capacidade de decisão de

cada membro? Com que frequência o colegiado é afetado por problemas do tipo: baixa participação dos produtores, baixa capacidade técnica para avaliação de projetos, não ser escutado em outras instâncias, influência política, alta rotatividade dos membros e pouca participação de gestores públicos? Em seguida, os dados foram sistematizados com a ajuda do SGE<sup>4</sup> e analisados no âmbito da CAI, com contribuições de alguns interlocutores da pesquisa.

Além desta primeira seção introdutória, o artigo está assim dividido: a segunda seção irá situar a estratégia territorial no processo de desenvolvimento rural brasileiro. A terceira seguirá problematizando a gestão do desenvolvimento territorial no Território Zona Sul. A quarta tratará da percepção dos atores territoriais sobre a gestão do colegiado territorial e a quinta, e última, seção apresentará as considerações finais.

## **SITUANDO A ESTRATÉGIA TERRITORIAL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO RURAL BRASILEIRO**

O desenvolvimento rural assume vários enfoques e estratégias que dependem do grupo de estudo ou de formulação de políticas públicas, bem como do ambiente institucional ou continente usado como referência sobre o tema. Porém, geralmente, aparece a preocupação com a melhoria da qualidade de vida da população rural como um elemento importante e, mais recentemente, inclui-se aí a autonomia dessa população para decidir sobre o estilo de vida que prefere levar.

Para Navarro (2001), trata-se de uma ação previamente articulada que pretende induzir mudanças em um determinado ambiente rural, tendo o Estado nacional, ou seus níveis subnacionais, como principais agentes. Esse autor ressalta que o desenvolvimento rural é “[...] também campo de produção do conhecimento e sujeito a arquiteturas analíticas inspiradas por tradições teóricas diversas e, muitas vezes, divergentes entre si” (NAVARRO, 2001, p. 90). Tal divergência pode ser observada sob diversos ângulos, sendo um deles a questão setorial associada à noção de desenvolvimento rural. Ou seja, inicialmente, em estudos rurais, considerou-se a esfera agrícola como sinônimo de rural, situação essa que passou a sofrer mudanças a partir da década de 90 (NAVARRO, 2001). Ao encontro do que foi dito anteriormente, Navarro (2001) afirma que a definição de desenvolvimento rural sofreu algumas variações ao longo do tempo, “[...] embora normalmente nenhuma das propostas deixe de destacar a melhoria do bem-estar das populações rurais como o objetivo final desse desenvolvimento [...]” (NAVARRO, 2001, p. 88). As diferenças, portanto, surgem nas estratégias, nos processos, métodos e metodologias escolhidos.

Schneider (2004) considera que a definição de desenvolvimento rural ainda é complexa e multifacetada, passível de ser abordada por diversas perspectivas teóricas. Mesmo assim, esse autor propõe uma definição ampla para o desenvolvimento como um processo que resulta de ações articuladas, “[...] que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais” (SCHNEIDER, 2004, p. 98).

Partindo de um ponto de vista prático e normativo, Navarro (2001) entende que o desenvolvimento rural pode se referir também a programas realizados pelo Estado, desde que tenham produzido mudanças positivas no mundo rural, a partir de objetivos previamente definidos com os atores locais. Por outro lado, pode também se referir a uma “ação prática para o futuro” (NAVARRO, 2001, p. 89), cujo foco seja a construção de uma estratégia de desenvolvimento, pensando no médio e longo prazos. Nesse sentido, o desenvolvimento territorial no Brasil tem sido tratado como uma estratégia ou abordagem de desenvolvimento rural, embora, em alguns ambientes, sobretudo fora do meio acadêmico, ainda se verifique a referência a ele como sinônimo de desenvolvimento rural e não como uma de suas estratégias; haja vista que existem outras abordagens, como é o caso de estratégias setoriais, cujo foco se restringe à conservação e uso de recursos naturais ou ao desenvolvimento da agricultura patronal.

Com base em uma parte da literatura sobre o tema no Brasil, observa-se que autores ligados à academia, como, Schneider (2004; 2006; 2009), Favareto (2010; 2000), Delgado e Zimmermann (2008), Leite, Kato e Zimmermann (2008), Veiga (1998; 2001), Abramovay (2006), referem-se ao desenvolvimento territorial como uma abordagem ou enfoque que diverge de um horizonte setorial do desenvolvimento rural. Do mesmo modo, referem-se alguns gestores e consultores ligados ao MDA, tais como, Oliveira (2010); Corezola, Oliveira e Almeida (2010) e Echeverri (2010). Não se quer dizer com isso que todos os autores citados anteriormente possam concordar com a abordagem territorial no Brasil como estratégia de governo, conseguindo, de fato, atender aos critérios de uma estratégia intersetorial de desenvolvimento rural. Ficando claro, teoricamente, a abordagem territorial deve romper com a política setorial, principalmente, ao observar as considerações mais abrangentes de Schneider (2004; 2009), ao destacar, inclusive, que vários autores consideram que a abordagem territorial representa um avanço com relação ao enfoque setorial, porque “[...] *consigue superar las rígidas escalas de gestión, poder y planeamiento, que non corresponden al contexto de la acción Del Estado y ni la necesidad de participación de los actores de la sociedad civil*” (Schneider, 2010, p. 28-29). Favareto (2010) avalia que, embora haja um grande esforço por parte dos mentores intelectuais e por parte do Estado brasileiro para romper com a marca histórica da implantação da estratégia territorial, qual seja, o viés exclusivamente setorial, focado especialmente no segmento agricultura familiar, tal intento não obteve êxito, não conseguindo sequer articular o segmento da agricultura familiar com o da agricultura patronal, como já haviam sugerido Veiga (2001) e Navarro (2001) antes mesmo da implantação da abordagem territorial pelo governo brasileiro. Essas são algumas questões importantes no contexto da política territorial brasileira, as quais, de alguma forma, irão refletir sobre o modelo de gestão territorial adotado pelo Território Zona Sul.

## **PROBLEMATIZANDO A GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO TERRITÓRIO ZONA SUL DO RIO GRANDE DO SUL**

Nessa seção, apresenta-se o surgimento da estratégia de gestão social para os territórios brasileiros, incluindo o caso do Território Zona Sul do Rio Grande do Sul. Em seguida, será

problematizado o conceito de gestão social no nível do governo federal brasileiro, buscando destacar o seu reflexo na realidade do território aqui estudado.

A partir da constituinte, o país incorpora o mecanismo de criação de conselhos com a função de promover formas institucionalizadas de políticas públicas (MATTEI, 2010). Assim, foi criada a SDT, responsável por mudança no modelo vigente até então, uma vez que operou a transferência dos incentivos de infraestrutura municipal para a escala territorial, com o intuito de reunir esforços e potencialidades no que tange o desenvolvimento rural intermunicipal.

Assim, deu-se início à constituição dos territórios rurais em todo o Brasil, contabilizando hoje cento e sessenta e quatro, apoiados diretamente pelo governo federal; e mais do dobro dessa quantidade foi implantado em todo Brasil, com apoio dos governos estaduais. Na Região Sul, foram implantados vinte e dois territórios, dos quais sete no estado do Rio Grande do Sul, segundo dados disponibilizados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT, 2012b).

Para entender a estratégia de gestão territorial proposta pela SDT, é importante resgatar os principais elementos da gestão social apoiados por essa secretaria nos territórios, quais sejam: i) planejamento, cujo principal instrumento é o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS); ii) organização, materializada por meio do Colegiado Territorial, responsável pela iii) coordenação das ações territoriais e pelo iv) controle social de políticas públicas, realizado mediante instrumentos de monitoramento e avaliação das ações territoriais (BRASIL, 2005). O que, na realidade, representam os elementos da gestão estratégica. Além desses elementos, a SDT propõe quatro princípios da gestão social: participação, ligada ao planejamento; descentralização, ligada à coordenação; democracia, ligada à organização e transparência, ligada ao controle social. Recomenda, também, processos contínuos de mobilização social e formação de Agentes de Desenvolvimento (BRASIL, 2005), visando à atuação em processos de desenvolvimento rural e controle de políticas públicas. Nesse enfoque, esses princípios e processos são mais adequados à prática da gestão social, devendo, portanto, receber maior investimento dessa secretaria.

Diante do exposto, considera-se que, para se pensar a abordagem territorial do desenvolvimento rural de forma mais abrangente e mais próxima de uma gestão social, é preciso ampliar o olhar para além da estratégia proposta pela SDT, complementando-a com a ideia de Fernando Tenório, que sugere um “[...] processo intersubjetivo que preside a ação da cidadania tanto na esfera privada quanto na esfera pública” (TENÓRIO, 2008, p. 36). Para esse autor, a gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida em que a primeira pressupõe uma gestão mais dialógica e avessa à tecnoburocracia. Sendo assim, a gestão social deve ser orientada por meio da racionalidade comunicativa, em um contexto em que os atores não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente, no qual todos os participantes de um momento de construção coletiva possam expor suas argumentações. Com isso, Tenório (2008) aproxima o conceito de gestão social do conceito de “cidadania deliberativa”<sup>5</sup> e propõe o terceiro setor<sup>6</sup> como alternativa de gestão social. Concorda-se com essa visão, desde que não signifique desprezar as tecnologias

gerenciais oriundas do primeiro setor (quanto a políticas públicas) e as do segundo setor (quanto à produtividade). Porém, como propõe Tenório (2008), reconhecendo criticamente “a racionalidade de mercado de origem exclusivamente instrumental, apolítica, em prol de uma racionalidade que promova, politicamente, a intersubjetividade deliberativa das pessoas” (TENÓRIO, 2008, p. 33) com base na cidadania, estabelecida a partir da valorização do potencial de soberania do sujeito na sociedade.

Desde a perspectiva territorial, Furtado e Furtado (2009) oferecem uma análise sobre os modelos e instrumentos para a gestão social. Nesse sentido, argumentam que:

No final do século passado, a sociedade brasileira experimentou a redemocratização do país e, com isso, buscou-se a reforma do Estado na perspectiva de construir um modelo de gestão pública aberto às necessidades do povo, transparente, com uma economia eficiente e serviços públicos competentes. Nesse contexto, vislumbram-se dois projetos políticos, um referendado no enfoque gerencial e o outro no societal. O discurso de ambos é que estão promovendo a democracia no Brasil, porém, na realidade o que se vê é a manutenção do modelo gerencialista, até nas políticas sociais (FURTADO; FURTADO, 2009, p. 80).

A principal diferença da gestão social com relação à gestão gerencialista é que, a social busca substituir o modelo tecnoburocrático por um modelo de gestão participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido pelos sujeitos sociais (FURTADO; FURTADO, 2009)<sup>7</sup>.

Analisando a gestão proposta pela SDT, parece claro que os gestores que preconizaram a estratégia territorial realizaram um modelo híbrido entre a gestão estratégica e a gestão social, como perspectiva de gestão do desenvolvimento dos territórios. Nesse modelo, misturam-se elementos dos dois tipos de gestão de forma inovadora e ousada, gerando uma engenharia que parece fácil de assimilar, mas, na prática, é complexa de se executar.

Focando na estratégia de operacionalização desse padrão de gestão no Território Zona Sul do Rio Grande do Sul, a SDT fomentou a criação do Colegiado Territorial<sup>8</sup> com o intuito de aproximar e integrar organizações públicas e da sociedade interessadas em construir um projeto comum de desenvolvimento rural. Do mesmo modo, atuou nos demais territórios brasileiros (BRASIL, 2010a). Portanto, o Colegiado Territorial da Zona Sul foi estruturado em 2008, a partir da implantação do PTC no Rio Grande do Sul. Porém, já havia uma comissão provisória atuando nesse território desde a sua criação em 2005.

A estrutura do Colegiado possui três níveis diferentes. Um deles é o Plenário, composto por setenta e oito organizações, sendo quarenta, representantes do poder público, e trinta e oito da sociedade civil, portanto, não paritária (Quadro 1). De acordo com o PTDRS (2009), nessa instância, são tomadas as decisões sobre os ajustes das ações do PTC e sobre o próprio PTDRS. Outra instância é o Núcleo Dirigente, composto por alguns dos integrantes do Colegiado Territorial, representantes do poder público e da sociedade, com o papel de coordenar a execução das ações deliberadas no plenário. Também, os Fóruns Setoriais constituem uma das instâncias do colegiado, onde deverá ocorrer a pactuação, preferencialmente mediante a construção de consensos, para encaminhamento das propostas

e projetos ao colegiado, tendo em vista os atores territoriais entenderem que é maior a representatividade dos setores específicos. Finalmente, também, faz parte da estrutura do colegiado o Núcleo Técnico, que tem o papel de assessorar tecnicamente todas as outras instâncias do Colegiado, especialmente no processo de planejamento e acompanhamento da execução do PTDRS (PTDRS, 2009).

Os Fóruns Setoriais<sup>9</sup> correspondem às Câmaras Temáticas do Colegiado. A sua constituição partiu de estruturas pré-existentes no âmbito das políticas públicas diversas e de instâncias com acúmulo e representatividade, bem como estruturação de novos espaços, contemplando segmentos da sociedade historicamente excluídos dessas políticas (PTDRS, 2009). Merece destaque o Fórum da Agricultura Familiar, institucionalidade importante no território, mesmo antes da implantação da política territorial. Talvez, por esse motivo, nesse fórum, é tomada a maior parte das decisões sobre o desenvolvimento territorial, muitas vezes, sem passar pelo Plenário do Colegiado Territorial. Esse Fórum foi constituído em 1994 e coordenado pelo Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA). É composto por organizações da agricultura familiar, dos assentados da reforma agrária e da pesca artesanal: associações, cooperativas, sindicatos e movimentos sociais; comunidades quilombolas e Organizações Não Governamentais (ONGs) que atuam com tais públicos no território, bem como por organizações públicas, tais como: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Secretaria de Agricultura, Pecuária e Agronegócio (SEAPA/RS), Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (FEPAGRO), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense (Campus CAVG), FURG, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Câmaras de Vereadores, Associação dos Municípios da Zona Sul (AZONASUL) (PTDRS, 2009).

O Fórum da Agricultura Familiar reúne-se, pelo menos, uma vez por mês para discutir temas de seu interesse e, também, sobre a política de desenvolvimento territorial. Caracteriza-se como um espaço de discussão e implementação de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável da Zona Sul do Rio Grande do Sul. Seus objetivos consistem em buscar soluções conjuntas a partir da realidade local para: implementar o desenvolvimento sustentável; apoiar a implementação de políticas públicas estruturantes; encaminhar às instâncias competentes as propostas discutidas e aprovadas nas reuniões, constituindo-se numa representação política regional reconhecida pelo trabalho desenvolvido (EMBRAPA, 2012). Portanto, verifica-se que o Fórum da Agricultura Familiar tem todas as características de uma institucionalidade territorial, com exceção da ausência das prefeituras municipais, podendo, facilmente, constituir-se oficialmente como o Plenário de decisão da política territorial, conforme preconizado pela Resolução 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF, 2005) e os requisitos do PTC sobre as institucionalidades territoriais. No entanto, não o fez, provavelmente, porque não enfrentou, até o momento, nenhum problema na sua atuação como Plenário de decisões para o desenvolvimento territorial, mesmo contrariando a resolução do CONDRAF, as recomendações da SDT (BRASIL, 2010c) e os requisitos exigidos pelo PTC (BRASIL, 2010a).

**Quadro 1** - Composição do Colegiado Territorial do Território Zona Sul do Rio Grande do Sul.

N.º Vagas	Organizações Públicas	N.º Vagas	Organizações Sociais
25	Prefeituras Municipais.		
02	Universidades Públicas- (Univers. Federal de Pelotas - UFPel; (FURG) Universidade Federal do Rio Grande	01	Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul - Corede-sul.
		01	Universidades particulares - Universidade Católica de Pelotas - UCPEL.
01	CEFET/RS - Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas.	01	Setor da Indústria e Comércio.
		01	Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor – CAPA.
01	Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário no RS.	01	Fundação privada - Fundação de Apoio à Pesquisa Edmundo Gastal – Fapeg.
01	Superintendência Regional do INCRA.		
02	Governo do Estado do RS  (Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Agronegócio - SEAPA e Secretaria de Planejamento).	01	Fórum de Combate às estiagens e manejo das águas.
		02	Fórum de Agricultura Familiar da Região Sul do RS.
01	Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural.	04	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul Fetag/RS.
		02	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul – Fetraf Sul.
01	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária/Centro de Pesquisa Agropecuária de Clima Temperado.		
01	Saúde (esfera municipal).	02	Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA.
01	Assistência Social (esfera municipal).	03	Associações de agricultores familiares.

N.º Vagas	Organizações Públicas	N.º Vagas	Organizações Sociais
01	Educação (esfera municipal).	03	Cooperativas de produção.
01	Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente (esfera municipal).	02	Cooperativas de crédito (Cresol Boa Vista e Crehnor).
01	Vereadores.	05	Pesca artesanal.
01	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul - SEBRAE/RS	04	Assentados de reforma agrária (ligados à Cooperativa Central dos Assentamentos do RS - Coceargs).
		01	Assentados (ligados às demais organizações).
		01	Via Campesina.
		03	Quilombolas.

Fonte: SDT (2012a).

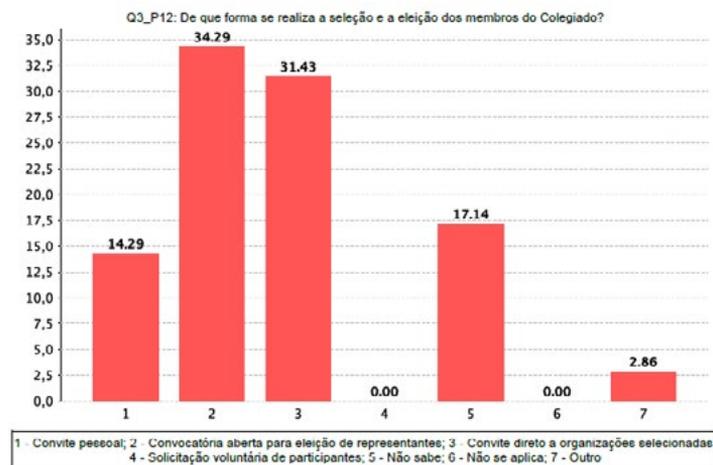
## QUE PENSAM OS ATORES TERRITORIAIS SOBRE A GESTÃO DO COLEGIADO TERRITORIAL?

Esta seção contém as percepções dos atores do Território Zona Sul sobre o Colegiado Territorial. Os interlocutores são pessoas envolvidas com a política territorial, inseridas nesse processo por meio da participação no Colegiado Territorial, enquanto representantes de organizações que compõem essa institucionalidade, na maioria dos casos, também, participantes do Fórum da Agricultura Familiar.

Quanto à eleição dos membros do Colegiado (Gráfico 1), 17,14% apontaram que desconhecem como essa é realizada. No mais, há três principais mecanismos de escolha dos membros do Colegiado, sendo eles, convocatória aberta para eleição de representantes, seguida de convite direto a organizações seletivas e convite pessoal, representando respectivamente 34,29%; 31,43% e 14,29% das opções dos entrevistados.

Além de haver diferentes formas de escolha dos membros do Colegiado, há, também, uma diversidade de mecanismos para a tomada de decisão. Os mecanismos mais apontados referem-se à votação por maioria (60%), seguida de acordos por consenso (51,43%). Observa-se que, em geral, busca-se a tomada de decisões por meio do consenso, seja por meio de acordos ou votação. Por outro lado, a articulação entre grupos (blocos) de interesse, com 44,29% dos apontamentos e a defesa dos projetos e iniciativas próprias, com 25,71% também estão presentes na dinâmica do Colegiado.

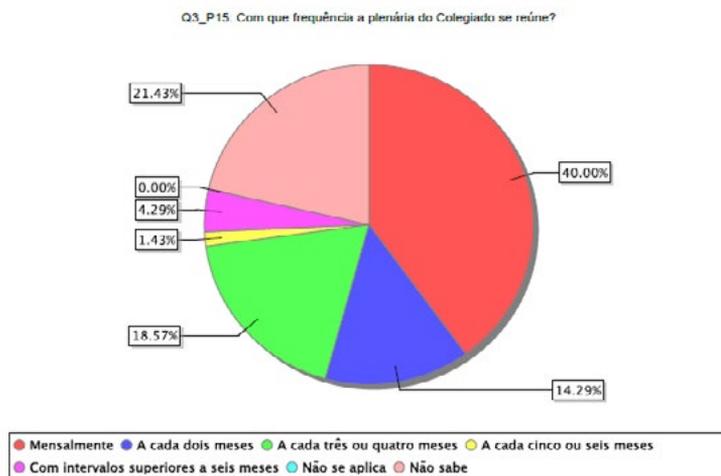
**Gráfico 1 - Escolha dos membros do Colegiado**



Fonte: SGE/CAI Zona Sul

A representatividade do Fórum redundou no fato dele se tornar a instância representativa do Colegiado Territorial, uma vez que já se caracteriza enquanto uma institucionalidade consolidada na Zona Sul. A falta de esclarecimento quanto a essa situação é percebida nas questões referentes às reuniões e plenárias do Colegiado (Gráfico 2), pois 40% dos membros do Fórum o entendiam como sendo Colegiado, apontando que a plenária se reúne mensalmente. Por outro lado, 32,86% dos entrevistados relataram que a Plenária se reúne a cada 3 ou 4 meses ou a cada 5 ou 6 meses. Uma porção significativa (21,43%) dos membros apontou não ter conhecimento dessa frequência, como pode ser visualizado abaixo:

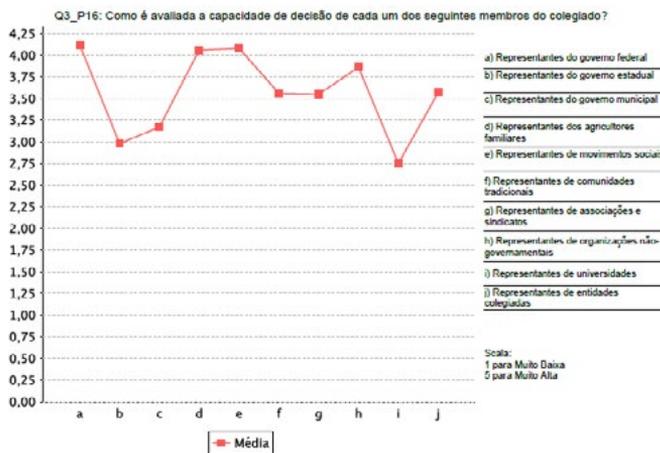
**Gráfico 2 - Frequência de Reuniões da Plenária do Colegiado**



Fonte: SGE/CAI Zona Sul

A mesma realidade expressa-se quanto às reuniões do Colegiado: 38,57% não souberam dizer quantas reuniões formais tinham sido realizadas. Já 42,86% afirmaram que houve entre 11 e 20 ou mais de 20 reuniões. Outra questão interessante de ser observada refere-se à capacidade de decisão dos membros do Colegiado Territorial (Gráfico 3). Segundo os entrevistados, os representantes do governo federal, dos agricultores e dos movimentos sociais, respectivamente, são os que têm maior capacidade de decisão. Já os representantes do governo estadual, municipal e das universidades são os com menor capacidade de decisão. Essa habilidade mostra relação com o grau de participação dessas entidades, uma vez que, as com menor participação são aquelas que menos decisões tomam. Isso também se reflete nos temas mais abordados nas reuniões do Fórum e/ou Colegiado, visto que, os mais tratados estão relacionados às entidades mais participativas e, conseqüentemente, têm maior capacidade de decisão. Esses temas referem-se à cidadania e inclusão social, desenvolvimento agropecuário e projetos. Os menos tratados dizem respeito à justiça, segurança, lazer e cultura. *A priori*, esses temas parecem não fazer parte do rol de prioridades do território, até porque não constituem o foco de ação das entidades com maior capacidade de decisão.

**Gráfico 3 - Capacidade de decisão dos membros do Colegiado**



Fonte: SGE/CAI Zona Sul.

Além de haver diferentes formas de escolha dos membros do Colegiado (Gráfico 1), há, também, uma diversidade de mecanismos para a tomada de decisão (Gráfico 4). Os mecanismos mais apontados referem-se à votação por maioria (60%), seguida de acordos consensuais (51,43%). Observa-se que, em geral, busca-se a tomada de decisões por meio do consenso, seja por meio de acordos ou de votação. Por outro lado, a articulação entre grupos (blocos) de interesse, com 44,29% dos apontamentos e a defesa dos projetos e iniciativas próprias, com 25,71%, também estão presentes na dinâmica do Colegiado. Com relação ao mecanismo, “o colegiado avalia, opina, mas não decide” (11,43%), o que pode ser consequência, tanto da distinção que alguns entrevistados fazem entre Colegiado e Fórum, entendendo que as discussões e decisões ocorrem no Fórum e não no Colegiado, quanto pelo fato das decisões tomadas no Colegiado estarem limitadas, em parte, aos

recursos disponibilizados pela SDT. Por fim, 10% dos entrevistados não souberam indicar os mecanismos de tomada de decisão utilizados, demonstrando que não estão claros para a totalidade dos membros do colegiado.

#### Gráfico 4 - Mecanismos de tomada de decisão do Colegiado

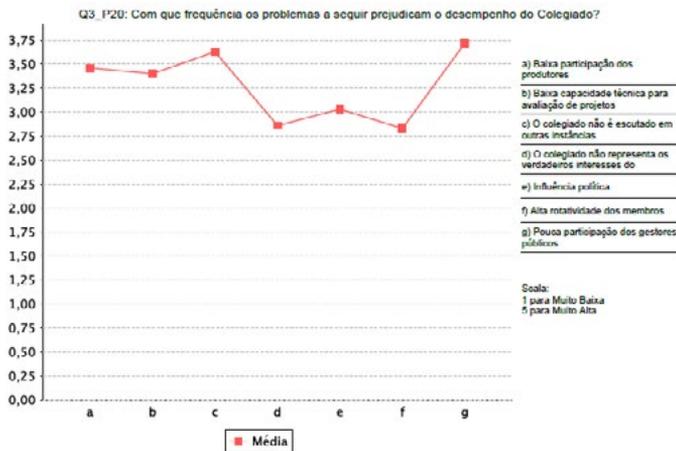


Fonte: SGE/CAI Zona Sul

Um dos maiores problemas do Colegiado, segundo os entrevistados, diz respeito à pouca participação dos gestores públicos (Gráfico 5). Essa situação pode ser observada nas reuniões do Fórum da Agricultura Familiar, uma vez que, a minoria dos municípios possui representantes fixos. Ademais, quando da realização da pesquisa, em geral, houve dificuldades em encontrar os representantes do poder público municipal, ocorrendo relativa rotatividade dos membros desse segmento. Surpreendentemente, o tema referente à alta rotatividade dos membros do Colegiado não aparece como um dos problemas com grau significativo de importância para os entrevistados, o que demonstra certa contradição com relação à informação apresentada anteriormente sobre a pouca participação dos gestores públicos. O segundo problema mais significativo para os entrevistados, e que parece estar vinculado ao primeiro, refere-se ao fato do Colegiado não ser escutado em outras instâncias. Entrevistados relatam, por exemplo, que o Colegiado realizou um diagnóstico do território e construiu uma visão de futuro que nem sempre é levada em consideração fora do âmbito das políticas territoriais federais. Constatou-se entre os próprios membros do Colegiado que não há muita clareza quanto à atuação do Colegiado Territorial na elaboração do diagnóstico, da visão de futuro e do próprio PTDRS. Quanto ao diagnóstico, 18,57% dos entrevistados não souberam opinar. Quanto à elaboração de um documento contendo a visão de futuro, 40% não conseguiu responder e, quanto à participação do Colegiado na elaboração da visão de futuro, o percentual alcançou 31,43%. No que concerne à elaboração do PTDRS, não houve consenso sobre em quais etapas ocorreu a participação do Colegiado, embora ele tenha participado de todas as fases e construído um Plano consistente no que concerne à caracterização, ao diagnóstico e à visão de futuro. A pouca clareza em relação

a essas questões, em parte, decorre do fato dos membros não estarem habituados com os termos: diagnóstico, visão de futuro, PTDRS. Quando era explicado do que se tratava, os entrevistados demonstravam maior conhecimento. Além disso, vários membros não participavam do Colegiado quando da elaboração dos documentos, o que também implica em um menor conhecimento acerca desses elementos.

### Gráfico 5 – Problemas que prejudicam o Colegiado



Fonte: SGE/CAI Zona Sul

A baixa participação dos produtores e a baixa capacidade técnica para avaliação de projetos (Gráfico 5) estão entre os quatro problemas que mais prejudicam o Colegiado. Quanto à participação dos produtores, ressalta-se que eles se encontram representados por lideranças das organizações de agricultores familiares, quilombolas, pescadores, assentados, lideranças de cooperativas e sindicatos. No entanto, os produtores em si participam pouco. Quanto à avaliação de projetos, os entrevistados consideraram, em geral, a falta de técnicos para essa atividade e, sobretudo, para a elaboração de projetos e não, propriamente, a falta de capacidade desses profissionais. Por outro lado, ressaltou-se que, muitas vezes, pela carência de recursos, são realizados acordos quanto à distribuição dos recursos financeiros nas reuniões do Fórum de modo a beneficiar mais entidades e municípios. Ou seja, um critério utilizado é: quem recebeu recursos em determinado momento, não deverá receber no momento posterior.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na tentativa de responder como os atores territoriais veem a gestão do Colegiado Territorial do Território Zona Sul do Rio Grande do Sul e, conseqüentemente, as suas implicações para o processo de gestão compartilhada do desenvolvimento territorial e de gestão social, constata-se que a gestão territorial é bastante influenciada por forças sociais ligadas, principalmente, à agricultura familiar no nível territorial, mas também fortemente influenciada pelas prefeituras no nível da gestão municipal.

A relação entre as duas principais institucionalidades territoriais do Território Zona Sul, isto é, o Colegiado Territorial e o Fórum da Agricultura Familiar, não parece clara para a maioria dos atores envolvidos com a política territorial. Apesar de a primeira ter sido constituída para ser o fórum de decisões das ações territoriais e, portanto, preencher os requisitos de paridade, diversidade e pluralidade exigidos pela política territorial, na prática não tem desempenhado tal papel. Já a segunda, constituída anteriormente à implantação da política territorial, mas com objetivos semelhantes, embora com foco no desenvolvimento da agricultura familiar, tem desempenhado papel significativo no protagonismo do desenvolvimento territorial, haja vista que é nessa institucionalidade que se dá a maior parte das decisões para o território. Talvez, por esse motivo, seja percebida pelos atores como o próprio Colegiado Territorial. Essa questão não parece problemática para os atores territoriais, porque não diverge da lógica das forças sociais predominantes naquele espaço. Porém, do ponto de vista da política pública, não se enquadra nos requisitos de diversidade e pluralidade sugeridos pela Resolução N.º 52 do CONDRAF, nem tampouco se enquadra nos requisitos de paridade entre representantes do poder público e da sociedade civil. Também não dispõe de uma composição de atores públicos que garanta maior articulação entre os diferentes níveis de gestão das políticas públicas, com vistas a fortalecer o pacto federativo, como prevê o Programa Territórios da Cidadania (BRASIL, 2010a).

Por outro lado, a gestão territorial sob a coordenação de um fórum setorial pode reforçar o modelo de gestão social criticado por Favareto (2008), que confere maior empoderamento à agricultura familiar no que tange ao controle social de investimentos públicos no meio rural brasileiro, em detrimento de um modelo capaz de levar a coordenação das forças sociais em direção a um modelo mais incluyente e sustentável. Não se está aqui desconsiderando a importância que tem o primeiro modelo sobre a diminuição da exclusão histórica dos segmentos da agricultura familiar, mas sim reforçando a importância da diversidade de segmentos, também importantes e que ainda são excluídos do processo de desenvolvimento territorial. Parece que há evidências suficientes de que essas são questões importantes reveladas nesta pesquisa que permitem delimitar a configuração de uma parte do processo de gestão social no Território Zona Sul do Rio Grande do Sul. Isso porque ainda ficaram fora do estudo elementos importantes para uma avaliação do exercício da cidadania no território, o que aponta a necessidade de um maior aprofundamento por parte da academia e sensibilidade dos gestores públicos para a compreensão da complexidade do processo de governança territorial em espaços de gestão social, com foco em abordagens territoriais de desenvolvimento.

Para aprofundar a pesquisa, parece essencial verificar como se dá a participação efetiva de segmentos sociais historicamente excluídos de políticas públicas, tais como mulheres, jovens, idosos, quilombolas e grupos sociais sem vinculação institucional. Igualmente importante seria compreender como as diferentes categorias de atores territoriais percebem os limites do Colegiado Territorial na gestão do território. Até que ponto eles consideram essa institucionalidade como um canal legítimo para operar a gestão social que carece de uma articulação entre os diversos níveis de governo?

Finalmente, uma questão ficou bastante evidente neste trabalho: os atores veem a pouca

participação dos gestores públicos como um problema. Porém, é preciso saber qual tipo de participação é esperada. Do mesmo modo, torna-se essencial saber o que representa a gestão territorial e, sobretudo, o Colegiado Territorial para os gestores públicos do Território Zona Sul do Rio Grande do Sul. Será que existe uma unidade na concepção que têm sobre o desenvolvimento territorial? Será que essa concepção influencia a participação desses atores sobre a gestão territorial?

## NOTAS

1. Estes autores entendem as novas institucionalidades como o conjunto de instituições criadas pelos programas federais para conduzir a gestão social e a governança territorial, a partir da relação entre o Estado e a sociedade civil, mas sem excluir o mercado.
2. O Território Zona Sul abrange uma área de 39.960,00 Km<sup>2</sup> e é composto por 25 municípios: Aceguá, Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Candiota, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Cristal, Herval, Hulha Negra, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santana da Boa Vista, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Turuçu. A população total do território é de 871.768 habitantes, dos quais 122.774 vivem na área rural, o que corresponde a 14,08% do total. Possui 32.160 agricultores familiares, 3.615 famílias assentadas. Seu IDH médio é 0,79 (SDT, 2012a).
3. Atualmente as CAI atuam em trinta e sete territórios brasileiros, com a finalidade de coletar e analisar informações geradas no âmbito dos Colegiados Territoriais, com vistas a apoiar o desenvolvimento institucional, bem como desenvolver “estratégias para comunicação de novos conhecimentos sobre as realidades territoriais.” (BRASIL, 2011, p. 138).
4. O SGE poderá ser acessado através do endereço: <http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>.
5. Tenório (1999) apoia-se em Habermas sobre a concepção de cidadania deliberativa, defendendo a posição, segundo a qual o cidadão deve ele próprio influenciar concretamente na transformação de sua própria situação.
6. Para Tenório (2008), esse setor diferencia-se dos demais à medida em que desenvolve atividades públicas por meio de associações profissionais, voluntárias, entidades de classe, fundações privadas, instituições filantrópicas, movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil.
7. Furtado e Furtado (2009) oferecem uma gama de comparativos entre os modelos da administração pública gerencial e da administração pública societal.
8. De acordo com os documentos institucionais da SDT, os Colegiados Territoriais são instâncias políticas, que não dispõem de um formato jurídico, “considerados de governança, visto que são constituídos por representações da sociedade civil e do poder público” (BRASIL, 2010c, p. 23).
9. Fóruns que fazem parte do colegiado: Fórum de Prefeitos (AZONASUL), composto por prefeitos dos 25 municípios que integram o território; Fórum de Assistência Social e Segurança Alimentar; Fórum de Educação e Cultura; Fórum de Saúde e Saneamento; Fórum de Agricultura Familiar; Fórum de Quilombolas; Fórum de Assentados da Reforma Agrária, bem como Fóruns de Jovens, de Águas e de Infraestrutura (PTDRS, 2009).

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Para una Teoría de los Estudios Territoriales. In MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (Comp.). **Desarrollo Rural: Organizaciones, Instituciones y Territorios**. Buenos Aires: CICCUS, 2006, p. 51-70.

BRASIL. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Série Documentos SDT, n.1. Brasília: SDT/MDA, 2005, 29 p.

\_\_\_\_\_. **Territórios da Cidadania: Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades**. Informativo. Brasília: MDA, 2010a. 21 p.

\_\_\_\_\_. **IV Encontro Nacional dos Colegiados Territoriais**. Brasília: MDA/ SDT. Relatório, 2010b, 83 p.

\_\_\_\_\_. **Colegiados Territoriais: Guia para a Organização dos Territórios**. Série Documentos de Apoio, n. 5. Brasília: SDT/MDA, 2010c. 47 p.

\_\_\_\_\_. A SDT/MDA e o PRONAT. In: **Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais PRONAT: Balanço da Gestão 2003-2010**. Brasília: SDT; MDA, 2011. p. 39-80.

CONDRAF. **Resolução N.º 52**. Brasília: MDA/CONDRAF, 2005. Disponível em: [www.mda.gov.br/condraf](http://www.mda.gov.br/condraf). Acesso em: 14 set. 2012.

COREZOLA, F.; OLIVEIRA, C. D.; ALMEIDA, M. G. Desafios da Governança Territorial nos Territórios Incorporados ao Programa Territórios da Cidadania. Campina Grande, PB, **Revista Raízes**. v. 28, p. 87-96, 2010.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Gestão Social e Novas Institucionalidades no Âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial. In: **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14, 2011. p. 89-130.

DELGADO, N. G. *et al.* **Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais**. IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2007.

DELGADO, N. G.; ZIMMERMANN, S. **Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Contexto das Novas Institucionalidades**. Brasília: IICA, 2008. Relatório de Pesquisa.

ECHEVERRI, R. Emergência e Evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios**. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12, 2010, p. 81-114.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Fórum de Agricultura Familiar da Região Sul do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.cpact.embrapa.br/forum/index2.php>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

FAVARETO, Arilson. Tendências Contemporâneas dos Estudos e Políticas sobre o Desenvolvimento Territorial. In: **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios**. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. 2010. v. 12, p. 15-46.

\_\_\_\_\_. Três Instantâneos sobre a Gestão Social do Desenvolvimento Territorial nos Anos 2000: Notas para um Balanço. **III Fórum Internacional Desenvolvimento Rural Sustentável: Modelos e Gestão Social dos Territórios**. Fortaleza: IICA, 2008. 18 p.

FURTADO, R.; FURTADO E. Modelos e Instrumentos para Gestão Social dos Territórios. In: **Gestão Social dos Territórios**. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 10, 2009. p. 71-94.

LEITE, S. P.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. **Gestão Social dos Territórios**. Brasília: IICA. Relatório de Pesquisa, 2008.

MATTEI, L. **Institucionalidade e Protagonismo Político: Os 10 Anos do Condraf**. Brasília: MDA, CONDRAF, 2010. 161 p.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento Rural no Brasil: Os Limites do Passado e os Caminhos do Futuro. **Estudos Avançados**, n. 15, v. 43, 2001. p. 83-100.

OLIVEIRA, C. D. S. **Informe Técnico Contendo Análise dos Alcances e Limitações dos Elementos Constitutivos dos Modelos de Gestão Implementados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) em Gestão Estratégica, Coordenação dos Órgãos Colegiados e Articulação Regional, com Recomendações Técnicas e Gerenciais para o seu Aperfeiçoamento**. Brasília: IICA. Produto de Consultoria, 2012. 125 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório Contendo Sistematização de Informações sobre o Processo de Constituição e Funcionamento dos Colegiados Territoriais nos Estados do Amazonas e Rondônia**. Produto de Consultoria. Brasília: SDT/IICA, 2010. 39 p.

\_\_\_\_\_. **Sistematização de Informações sobre o Processo de Constituição e Funcionamento dos Colegiados Territoriais do Estado do Pará**. Relatório de Consultoria. Brasília: SDT/IICA, 2010. 58 p.

OLIVEIRA, C. D. S.; PERAFÁN, M. E. V. Gestão Social no Âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. In: **Encontro da Rede de Estudos Rurais**. Belém: Rede de Estudos Rurais, 2012. 16 p.

PTDRS. Sistema de Gestão e Implantação do Plano Territorial. In: **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território da Cidadania Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul**. Pelotas: Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, 2009. p. 62-65.

SCHNEIDER, S. A Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural e suas Articulações Externas. Porto Alegre, **Sociologias**, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.

\_\_\_\_\_. Territorio y Enfoque Territorial: De las Referencias Cognitivas a los Aportes Aplicados al Análisis de los Procesos Sociales Rurales. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (Org.). **Desarrollo Rural: Organizaciones, Instituciones y Territorio**. Buenos Aires: Ciccus, 2006. p. 71-102.

\_\_\_\_\_. Território, Ruralidade e Desenvolvimento. In: VELÁSQUEZ LOZANO, Fabio; MEDINA, Juan Guillermo Ferro (Ed.). (Org.). **Las Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI**. 1 ed. Bogotá/Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, 2009, v. 1, p. 67-108.

\_\_\_\_\_. Análisis Multidimensional y Escalar del Desarrollo Territorial en Brasil. Quito, Ecuador, **Eutopía**, n. 1, 2010. p. 25-49.

SDT. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Sistema de Informação Territorial**. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>>. Acesso em: 15 set. 2012a.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Sistema de Informação Territorial**. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acesso em: 15 set. 2012b.

TENÓRIO, F. G. Gestão Social: Uma Perspectiva Conceitual. In: **Um Espectro Ronda o Terceiro Setor, o Espectro do Mercado: Ensaio de Gestão Social**. Ijuí: Unijuí, 2008. p. 13-38.

VEIGA, J. E. **A Face Territorial do Desenvolvimento**. Relatório de Pesquisa. São Paulo: Fapesp, 1998.

\_\_\_\_\_. O Brasil Rural ainda não Encontrou seu Eixo de Desenvolvimento. **Estudos Avançados**, n. 15, v. 43, p. 101-119, 2001.

**Carlos  
Douglas  
de Sousa  
Oliveira**

Graduado em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal Rural da Amazônia, Mestre em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável (UFPA), doutorando em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Bolsista CAPES e consultor em desenvolvimento rural e gestão social do desenvolvimento territorial.

**Marcelo  
Antonio  
Conterato**

Licenciado em Geografia. Mestre e Doutor em Desenvolvimento Rural, vinculado ao Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais (DERI) e ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural (GEPAD).

**Lillian Bastian**

Graduada em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial, pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. Mestre em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente Técnica da Célula de Acompanhamento e Informação do Território Zona Sul do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural.

**Sergio Schneider**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atual presidente da SOBER (2011-2013), Conselheiro do CDES-RS, membro do GEPAD.





Foto: Márdel Santos

## **Governança ajuda ou atrapalha? Reflexões sobre a gestão educacional local**

**Telma Hoyler, Fernando Burgos, Ricardo Bresler e Veronika Paulics**

### **Resumo**

A atenção que a educação pública vem recebendo aumentou consideravelmente nos últimos dez anos. Além dos programas e diretrizes estabelecidos pelos governos federal e estadual, os gestores educacionais do âmbito local lidam com a influência externa em seu trabalho cotidiano realizado dentro das secretarias. Essa influência é exercida por um conjunto de entidades representando distintos interesses que, genericamente, ora denominado Atores Externos ao Poder Público (AEPPs). O artigo analisa como esses AEPPs têm atuado no campo da gestão educacional. Para isso, utiliza o quadro teórico de governança, que permite aprofundar a análise das interfaces entre atores do poder público e atores não estatais. Em geral, a ideia de governança recebe uma imagem positiva, mas a análise de alguns dos principais programas de capacitação dos gestores educacionais locais fomentados pelos AEPPs exemplificou a situação em que essa interface não produz efeitos úteis aos objetivos formalmente propostos, sendo uma evidência empiricamente observável de arranjos de governança ruins.

### **Palavras-chave**

Governança. Gestão Educacional. Educação Pública.

### **Abstract**

Public education has received increasing attention in the past ten years. In addition to the programs and guidelines established by federal and state governments, educational managers from the local level face external influence upon their daily work within public departments. This influence is exerted by a set of entities representing different interests, generically called non-state actors. The article examines how these actors have worked in the field of educational management. To do so, we use the theoretical framework of governance, which allows deepening the analysis of the interfaces between government and non-state actors. Most commonly, the idea of governance receives a positive image, but the analysis of some training programs of local educational managers fostered by these local non-state actors exemplifies

a situation in which the interface does not produce useful results to the formally proposed intentions, being an empirically observable evidence of bad governance arrangements.

**Keywords** Governance. Educational Management. Public Education.

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, observa-se uma recentralização da formulação de políticas públicas locais. Duas conjunturas parecem promover esse movimento: o aumento de arrecadação do Governo Federal e a melhor qualificação dos servidores públicos da União por meio da contratação de pessoal técnico, em muitos casos, via concurso público. Embora haja outros fatores, recursos financeiros e capacidade técnica são decisivos para o aumento do número de programas federais que alcançam, sistematicamente, o nível local de governo.

A recentralização vem ocorrendo nas áreas de educação, assistência social, combate à fome, cultura, saúde, desenvolvimento agrário, dentre outras. Diante disso, não são poucos os municípios que criaram “equipes de projetos” para prospectar, elaborar e gerir convênios firmados com o governo federal por meio de editais ou do Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV). Dessa maneira, o Governo Federal disponibiliza aporte de recursos que incluem municipalidades mais pobres, efetivando assim certa redução das desigualdades interjurisdicionais. Ao longo desse artigo, mostramos que a ocorrência de centralização no *locus* de decisão sobre a formulação da política pública não impede que uma sorte de atores se organize ao redor da política, nas distintas esferas federativas em que trafega.

Como nos últimos dez anos o tema educação ganhou destaque dentre as grandes preocupações nacionais, a área sofre uma forte influência externa que afeta o cotidiano dos técnicos que atuam nos estados e municípios: são *indivíduos e, principalmente, organizações do chamado terceiro setor e dos ramos empresariais que se voltam para a responsabilidade social, interessados, por motivos diversos e com distintos meios de ação, em investir em iniciativas na área educacional. A esse conjunto disforme denominaremos Atores Externos ao Poder Público (AEPPs). A atuação desses AEPPs ocorre nos espaços de discricionariedade dos gestores locais – mesmo nos programas federais há espaço para isso – e essa influência externa pode ser percebida em dois níveis: no nível político, que é a fase de formulação das políticas públicas e, no nível técnico, quando há influência direta no trabalho dos técnicos das secretarias municipais de educação. Essas esferas não são excludentes, uma vez que, em muitos casos, a influência política é acompanhada por pareceres, trabalhos de consultoria, estudos e pesquisas que buscam trazer mais “tecnicidade” à análise das questões.*

*O objetivo deste artigo é analisar como esses AEPPs têm atuado no campo da gestão educacional. Buscamos compreender, mais especificamente, como são formulados alguns dos principais programas*

*de capacitação dos gestores educacionais, fomentados pelos AEPPs, que estão sendo aplicados nos governos locais – entendemos por gestores educacionais ou gestores da educação, os profissionais (secretária/os, diretora/es, coordenadora/es, dentre outros) das esferas subnacionais e das unidades escolares.*

Utilizaremos o quadro teórico de governança, por permitir aprofundar a análise das interfaces entre atores do poder público e atores não estatais no setor educacional. A governança será aqui considerada em seu sentido abrangente, referindo-se à organização em arranjos a partir de diferentes formas de relação entre poder público e setores não estatais da sociedade, interessados em influenciar e/ou atuar diretamente em determinada política.

Além de fundamental na compreensão dos arranjos que se estabelecem entre os atores em torno de determinado setor, a governança é um conceito relevante na investigação das transformações em curso. Essas mudanças envolvem diretrizes de políticas, novas formas de proporcionar e organizar serviços educacionais e o surgimento de novos atores na política educacional tanto em âmbito nacional quanto mundial (AMOS, 2010).

Por meio da análise dos programas de capacitação de gestores educacionais fomentados por agentes da iniciativa privada, procuraremos evidenciar uma situação em que a estrutura de governança e as intermediações de interesses em vigência influenciam as políticas públicas de educação.

## **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE GOVERNANÇA**

Nos últimos anos, ao mesmo tempo em que a governança vem ocupando um lugar proeminente, tanto nas agendas governamentais quanto nos estudos a respeito de políticas públicas e da relação Estado-Sociedade, evidencia-se a ausência de um consenso sobre o significado do termo. Diante da multiplicidade de trabalhos no campo da governança ou que fazem menção à palavra, verifica-se a existência de distintas abordagens: em alguns casos, o termo é utilizado para se referir a um sistema misto composto por estruturas nacionais e internacionais; em outros, governança é vista como um sistema que funciona a partir da ausência de um lugar de autoridade e comando central; em outros casos ainda, governança refere-se justamente a um conjunto de instituições que balizam o processo decisório. Além das distintas abordagens, os trabalhos que utilizam a categoria governança distinguem-se entre prescritivos e analíticos.

Governança será aqui considerada como relativa à organização em arranjos com diferentes formas de relação entre poder público e setores não estatais da sociedade, interessados em influenciar e/ou atuar diretamente em determinada política. No bojo da governança, operam distintos mecanismos, que podem ser empregados para a regulação desses atores, para garantir a continuidade (ou a mudança) das relações estabelecidas e para determinar como ocorrerão as negociações. Enquanto um viés prescritivo considera esses mecanismos como uma lista do que é necessário, ou não, estar presente para que determinado resultado seja alcançado, a concepção analítica vê na categoria um instrumental útil para compreender processos decisórios, formação de arranjos, estabelecimento de padrões de interface entre as

esferas público-privadas. Em outras palavras, governança enquanto instrumental analítico não é sinônimo de arranjos institucionais entre poder público e atores externos ao poder público que conduzem a resultados desejáveis.

Revisões da literatura nacional e internacional sugerem que governança é um termo que vem sendo usado numa variedade grande de áreas e de significados (CKAGNAZAROFF, 2009; STOKER, 1997). Tamanha diversidade já permitiu que governança fosse classificada segundo *origens* (STOKER, 1997), *usos* (RHODES, 1996), posição das *instituições e estruturas* que adotam o termo (LEFTWICH, 1994). Além de receber significados diferentes em campos teóricos distintos, também, em um mesmo campo, as acepções do termo diferem, como nos mostrou Capella (2008), na sistematização dos conceitos de governança dentro da literatura de administração pública e políticas públicas. Apesar de não ser um tema novo, e das inúmeras produções teóricas a seu respeito, quando se trata de estudos empíricos e de tirar proveito do conceito enquanto instrumental analítico, a literatura permanece deficitária. Essa lacuna aprofunda-se ainda mais quando se trata de investigar interações público-privadas que não atendem aos critérios a que se atribuem avaliações positivas, como participação cidadã e governo democrático.

Um exemplo do uso de governança enquanto categoria analítica é o trabalho de Brugué e Vallès (2005), que analisa a atuação das câmaras municipais na Catalunha, Espanha, após a primeira eleição democrática no nível local, de 1979, para mostrar como a ideia de governo foi ampliada para governança. Ao analisar as mudanças em termos de perfis, atitudes e comportamentos dos vereadores durante duas décadas, os autores estabelecem cinco fases distintas sobre o trabalho desses atores políticos e o papel da câmara: *creation* (1979-1983), *direction* (1983-1987), *delegation* (1987-1991), *coordination* (1991-1995) e *partnership* (a partir de 1995). Essa mudança de fases implicou uma mudança estrutural, uma vez que o modelo em que as decisões são tomadas por uma autoridade central foi substituído por outro em que a fragmentação torna a decisão um exercício de influência e relação com outros atores. Como os vereadores na Catalunha estão no centro do processo decisório, parece claro que eles terão que modificar suas funções para se adaptar a essa nova situação, em que as atividades “relacionais” ganharam importância. Para os autores, essa alteração que ocorreu no governo local na Catalunha é apenas uma ilustração de uma tendência internacional mais ampla.

Considerando as distintas abordagens, há ainda outro debate em relação à escala ideal para se analisar as estruturas de governança. O enfoque das coalizões entre governos e atores externos ao poder público na oferta de políticas públicas, que nos interessa aqui, exige uma escala grande, com foco no local. Como sugere John (2009), as políticas públicas precisam ser endereçadas e implementadas em lugares específicos, mesmo que seja uma multiplicidade deles e é nesse lugar que os diversos órgãos governamentais e entidades externas ao poder público interagem e buscam resolver problemas de ação coletiva.

A respeito dos usos para o termo governança, há ainda um a ser explorado. Trata-se da aplicação retórica e pouco substantiva do termo. A partir da proclamada percepção de falência dos sistemas tradicionais de administração burocrática, que conduziu os governos a

remodelarem sua forma de governar (incluindo governar por meio de fronteiras permeáveis entre organizações públicas e privadas), Stoker (1997) aponta que os governos teriam mudado suas ferramentas e principalmente seus significados. O termo governança seria usado no lugar de governo, como se “governo” fosse uma palavra inapropriada para vender propostas e angariar colaboradores em sociedades privatizadas e orientadas pelo mercado. “Governança forneceria uma boa fachada para tornar aceitável o corte de custos. Seria um código para menos governo” (*ibidem*, p. 39, tradução nossa) e, nesse sentido, seu uso seria mais de retórico que substantivo.

Na sistematização realizada por Capella (2008), foram encontradas as seguintes conceituações para governança na literatura de administração pública e políticas públicas: (a) mudança de um Estado burocrático para um Estado com menos funções, com transferências dessas para o terceiro setor; (b) aplicação de mecanismos de mercado pelo Estado; (c) desenvolvimento de capital social, fortalecimento da sociedade civil e aumento de participação cidadã; (d) agência de empreendedores públicos dotados de poder de decisão; (e) nova administração pública ou gerencialismo; (f) nova geração de reformas administrativas e de Estado; (g) desempenho do setor público; (h) cooperação interjurisdicional e gestão de redes; (i) globalização e racionalização; (j) transparência na gestão e o estabelecimento de padrões de controle. Talvez a mais importante contribuição desse trabalho tenha sido detectar incongruências e ambiguidades na utilização do termo em documentos oficiais, de modo que não apenas diferentes atores utilizam diferentes significados, mas um mesmo ator chega a usar distintas significações a depender do contexto e do objetivo. A autora conclui que o significado do termo governança “depende da forma como as pessoas o interpretam, utilizam, ou respondem a ele [...]. Nesse sentido, governança é um símbolo, coletivamente criado, que molda as percepções como instrumentos políticos de influência e controle” (*ibidem*, p. 19). Explorar a ambiguidade contida nos usos do termo é um recurso que permite a ampliação das bases de apoio de uma política por meio da união de grupos com interesses contrários em torno de uma mesma ideia, facilitando inclusive o processo de negociação (CAPELLA, 2008). Além disso, a ambiguidade do termo e a característica de “fachada” facilitam o alcance de outra condição fundamental que é a legitimidade do governo perante a adoção de políticas públicas que, se analisadas de perto, poderiam ser impopulares e contraditórias aos interesses da base de apoio do governo. A adoção do termo governança nesses casos representaria um uso diferente dos que citamos até aqui: tratar-se-ia também de um recurso de retórica política. O exercício do poder na ação governamental incorpora várias condições necessárias à eficácia das ações. Dentre os motivos para a utilização de governança como retórica, estaria a busca por legitimidade conferida pela sociedade (ou partes dela). Em regimes democráticos, a legitimidade depende fundamentalmente de eleições livres e abrangentes, embora as eleições sejam insuficientes para criar as bases da legitimidade. Governança refere-se, portanto, também à construção de uma coalizão com atores externos aos governos, na busca por condições de governabilidade. Esse último termo torna ainda mais complexo o debate sobre governança. Sob a ótica prescritiva, esse debate, no Brasil, parece se organizar em torno de três abordagens e nas condições necessárias de governabilidade que diferem para cada uma delas. Para a ótica da Reforma do Estado, governabilidade estaria relacionada à capacidade do Estado em gerir eficientemente a

máquina pública (BRESSER-PEREIRA, 1998); para a abordagem que enfatiza o controle social, governabilidade poderia ser observada por meio da transparência na gestão e prestação de contas do poder público (DINIZ, 1997); para a abordagem da governança enquanto participação social, governabilidade incluiria o fortalecimento da sociedade civil (ARAÚJO, 2002).

A ideia de que a capacidade de governar não é capturada pelo processo eleitoral, mas criada e mantida pela combinação entre membros de uma coalizão e os recursos apropriados, sejam do governo ou de fora dos governos, também está presente em Stone (1993), mas numa acepção menos normativa. Ou seja, o processo eleitoral formal é importante para o acesso ao poder, enquanto a permanência no poder estaria mais relacionada à formação de coalizões de governo que combinariam a capacidade estatal com recursos (financeiros e políticos) não governamentais. Para o autor, governança estaria afinada precisamente com a *combinação* desses recursos. As preferências que moldam as coalizões são fluidas, podendo variar segundo um padrão de interações ou estrutura de recursos. Em outras palavras, o que um ator prefere pode ser modificado pela necessidade de considerar as consequências daquilo para outro ator com o qual mantém laços sociais ou políticos.

Stone (1993) estava olhando para os regimes urbanos norte-americanos, caracterizados por governos locais com poucos recursos públicos e dependentes de recursos de setores privados da economia. Para o autor, uma coalizão de governo viável seria aquela capaz de mobilizar recursos compatíveis com sua agenda política principal e assim poder levar a cabo as políticas propostas. Quanto mais complexa a tarefa de governo, maior seria o nível de recursos necessários para viabilizar a agenda das políticas. Contrariamente, no caso brasileiro, não encontramos uma dependência direta desses recursos privados para o desenvolvimento de políticas públicas locais, dentre outros motivos, por causa dos repasses constitucionais que fomentam as políticas, como é o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). No entanto, mesmo diante dessa distinção entre as fórmulas federativas, que impactam estruturalmente as unidades subnacionais, observamos governos locais e nacionais interagindo com AEPPs.

A concepção ampla de governança enquanto relacionamento interativo entre forças governamentais e não governamentais em torno da disputa pela formulação e implementação de políticas, ajuda-nos melhor a investigar as práticas que vêm ocorrendo na interface entre poder público local e os AEPPs. A utilização do enquadramento de governança como instrumental analítico permite-nos, por exemplo, fazer as seguintes perguntas a respeito da observação da interação de um órgão governamental com atores externos: Quem são os atores externos atuando junto ao governo? Como se relacionam entre si? Em que medida isso importa para o processo de tomada de decisões políticas e administrativas? Os atores externos estão utilizando recursos públicos para levar a cabo suas propostas? Diante da não dependência de recursos privados para as políticas educacionais, quais tipos de recursos são aportados por esses atores aos governos subnacionais?

Tanto a necessidade de aportes financeiros quanto a busca por legitimidade são elementos já explorados pela literatura que procuram responder por que razões se formam esses arranjos

sob a ótica do poder público. Nossa proposta é investigar a formação e o funcionamento dessas relações no campo educacional.

## A ADJETIVAÇÃO DA GOVERNANÇA

Neste ponto, vale retomarmos a ambiguidade contida no uso (CAPELLA, 2008) e a característica de fachada (STOKER, 1997) para enfatizarmos como, apesar de todas as contradições presentes no campo, governança tem sido hegemonicamente qualificada e estudada como a “boa” governança; propomos, então, uma explicação para a prevalência do termo na literatura nacional sob a categoria “boa”.

A partir da diretriz das agências internacionais em reformar as instituições políticas com vistas à produção de um ambiente econômico propício ao aumento da segurança nas transações econômicas que se amparam em grande medida na corrente dos neoinstitucionalistas econômicos, a exemplo do trabalho de North (1991), a adoção do termo governança popularizou-se. O seu crescente emprego para explicar o fenômeno da interface entre agentes externos ao governo e o Estado não veio, contudo, acompanhado de um rigor teórico adequado. Pelo exato oposto ao proveito analítico que se poderia obter com a categoria, discursos normativos e prescritivos sugerem que um bom caminho para o desenvolvimento econômico e a promoção da imagem de uma organização não governamental (com ou sem orientação para o lucro) é influir na promoção de uma boa governança local. Kersbergen e Waarden (2004) apontam que o início do uso moderno do termo governança está relacionado com o campo do desenvolvimento econômico em que o Banco Mundial insistia na ideia de “bom governo”. Borges (2003) retoma um relatório de 1997 da mesma instituição como um documento importante no estabelecimento de uma estratégia para a ampla reforma dos Estados, no que se refere à adequação do seu papel de fortalecimento das instituições, um processo no qual necessariamente deveria estar contemplado o modelo da provisão privada de serviços por meio de parcerias público-privadas.

Com o financiamento de agências internacionais, diversos países iniciaram reformas de modernização do aparelho do Estado. No Brasil, sugere-se que os estudos sobre governança tenham surgido com a Reforma do Estado no Brasil. Embora antes já ocorressem estruturas de governança, a introdução dos estudos sobre o termo, nesse período, parece que fez esquecer que governança se trata na verdade de um nome novo para um fenômeno antigo e de que a face da reforma gerencial, utilizando os princípios do *new public management* (NPM), é apenas um dentre outros padrões que podem ser criados.

Possivelmente influenciado pelo estabelecimento de novos contornos federativos no Brasil e buscando se opor à estratégia da reforma que ganhava espaço, inúmeros trabalhos nos anos 1990 passaram a focar e a investigar seletivamente os bons arranjos. A oposição de “boas práticas” às “*best practices*” impostas pelas agências internacionais também contribuiu com esse enfoque. Nessa linha, a defesa de instrumentos como o associativismo, a participação popular em fóruns e conselhos, o orçamento participativo e a descentralização municipal significava uma tentativa de contraponto à estratégia gerencial. Enquanto alguns defendiam

o NPM como a estratégia de “boa governança”, outros justificam a “boa governança” como os inúmeros arranjos locais criados na interface entre poder público e governos. Ambos enfoques, contudo, localizam-se numa ordem prescritiva, em que, cada qual, a partir das suas percepções do que seja boa, normatiza o que é minimamente necessário para que a governança possa assim ser considerada. Quando a resposta é fornecida apenas em termos do que é bom ou certo, os motivos que levam ao fracasso e “o que isso pode significar em termos de relação entre a administração, executivo, legislativo, governo, sociedade e cidadãos, raramente são examinadas pelos atores sociais e institucionais e pelos acadêmicos e profissionais que atuam no campo da reforma” (SPINK, 1998, p. 163). A impressão que se tem é que a acepção comumente aceita de governança passou a ser “aquela que é boa”, deixando de dar atenção a outras formas de arranjos que, inclusive, podem chegar a comprometer a ordem democrática.

Governos participam do conflito de forças oferecendo apoio e fazendo propostas a determinados atores e esses fazem o mesmo aos governos. A partir daí, os resultados podem ser bons ou ruins do ponto de vista da democracia formal, da participação, da prestação de serviços públicos de qualidade, da eficiência alocativa dos recursos. Dizer que a governança é boa, portanto, obviamente, significa escolher a perspectiva com que se está olhando para os resultados. A governança adjetivada como *boa* ou *democrática* é um possível efeito, dentre outros, a partir da construção de determinada estrutura. A adjetivação, contudo, analiticamente ajuda pouco. A adequada investigação de governança como uma arena na qual arranjos são formados pressupõe um olhar aberto e não enviesado, segundo parametrizações que pré-determinarão se ali ocorre, ou não, governança. Caso contrário, poderão ser excluídos da investigação arranjos público-privados em que ocorre corrupção, por exemplo, ou a vitória sistemática e prolongada no tempo de determinada empresa pouco qualificada para prestar um serviço de concessão pública.

Além desse agravante do ponto de vista analítico, Capella (2008) alerta que, mesmo diante do esclarecimento da perspectiva adotada para se qualificar a governança, conceitos como “eficiência”, “desempenho” e “igualdade”, frequentemente utilizados para vender uma ideia de política pública ou legitimar o estabelecimento de um arranjo público-privado, ainda são termos ambíguos na medida em que representam significados distintos para grupos diferentes.

Explorar a característica da ambiguidade na produção de políticas públicas permite que se espalhem representações de mundo (embora as representações façam diferentes sentidos para diferentes grupos). Com isso, direciona-se o discurso para diferentes audiências ao mesmo tempo e se abre espaço para a obtenção do apoio de distintos grupos (CAPELLA, 2008). Detalhar o que está escondido por trás desses conceitos ambigualmente espalhados e entender por que um foi privilegiado, em detrimento de outro, exige a postulação de perguntas que nos levam à investigação sobre que atores “de fato determinam as metas, objetivos e padrões de desempenho do setor público? O que é a capacidade governamental, afinal? Como diferentes padrões de eficiência são recebidos por diferentes grupos de beneficiários de uma política?” (CAPELLA, 2008, p. 20). O exercício dessas questões, dentre outras, conforma a investigação de governança que propomos.

Investigar como chegamos ao atual estágio de uso do termo governança, no Brasil, importa compreender como se tem legitimado a introdução de setores privados na formulação/implementação de políticas públicas. Por meio de uma breve revisão bibliográfica da adoção do termo governança na literatura no Brasil, é possível constatar que a palavra tem sido amplamente adotada sob a perspectiva “daquela que é boa” nas mais variadas áreas temáticas. Essa associação automática pode ser encontrada, por exemplo, na leitura sobre experiências de habitação e governança urbana em dez cidades brasileiras (CARDOSO; DO VALLE, 2000); no relato de experiências de boa governança a partir da análise de quatro políticas locais de Salvador, a saber: o Planejamento Urbano, o Orçamento Participativo, o Conselho do Carnaval e o Programa Cidade Mãe (IVO, 1997). A mesma adjetivação foi encontrada no texto a respeito da inovação na governança dos processos participativos das organizações brasileiras de agricultores familiares (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2010).

Embora alguns AEPPs se oponham a diretrizes homogeneizantes provenientes de estruturas centrais (sejam agências internacionais ou órgãos do Governo Federal), o deslocamento de governo para governança, na acepção da maior parte desses atores, continua operando sob o registro do que é necessariamente bom. É útil focar experiências de políticas públicas exitosas em oposição a concepções pouco informadas sobre o que está ocorrendo nos governos subnacionais, bem como para mostrar uma diversidade de iniciativas inteligentemente formuladas e implementadas que podem inspirar outras práticas. Para não se tomar a parte pelo todo e para que as investigações de estruturas, arranjos e interfaces não sejam preteridas, é importante destacar que essa é uma opção de recorte empírico.

Nos estudos da área educacional no Brasil, quando os autores optam por adotar a categoria de governança, em geral, aparecem estudos normativos como Prais (2008), que discorre a respeito dos fundamentos da boa governança e sua relação com a gestão democrática da educação e as bases mais igualitárias e participativas desejadas. O termo governança também aparece frequentemente adjetivado, como em Guimarães (2010), que estudou o papel dos conselhos municipais de educação e de acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) na perspectiva da governança democrática. Esse texto sugere um *trade-off* entre governança democrática e captação de recursos, como se as estratégias para a captação não pudessem estar contidas na categoria governança de análise. Diferente desses, que enfocam o que há de “bom” nos arranjos, outro tipo de estudo da área educacional foca em programas formulados e implementados na interface de governos locais e entidades externas ao poder público. Embora fundamentais em seu potencial para disputar o campo e influenciar a formulação de políticas públicas educacionais, em geral, têm caráter de denúncia e são estudos de caso pouco articulados no sentido de uma construção teórica que ajude a compreender a conformação dos atores e o jogo com os poderes públicos locais.

## O PODER LOCAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS

A trajetória política e a adoção da fórmula federativa brasileira são fenômenos auxiliares que podem nos ajudar a compreender a associação positiva comumente feita entre descentralização e participação e a opção pelo enfoque “do que é bom” nas interfaces externas ao poder público entre governos locais e atores.

Os estudos da boa-governança no Brasil, em geral, enfatizam os benefícios da descentralização de políticas públicas, tanto na competência de implementação quanto do lugar da decisão e sua associação positiva à democracia e participação.

Enquanto se observa um aumento de estudos que defendem como tais benefícios permitem ao gestor local identificar melhor as demandas do território subnacional e promover políticas em conformidade com isso junto a atores da sociedade civil, a corrente da literatura federativa que aponta para os benefícios da centralização do *locus* de decisão sobre a formulação da política pública (*policy decision making*) deixa pouco espaço para o estudo da discricionariedade dos atores locais, por focar, como lhe seria natural, o importante papel de coordenação e redução das desigualdades interjurisdicionais exercido pelo governo central. Permanecem pouco estudadas as relações que se estabelecem entre órgãos municipais e prestadores de serviços.

No Brasil, conforme nos lembra Arretche (2002), a avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiências e disfunções várias, conduziu a um consenso pró-descentralização que foi quase de imediato associado positivamente à participação e transparência. Paralelamente às reformas institucionais que tomaram lugar ao longo dos anos 1980 e recuperaram as bases federativas do Estado brasileiro, deu-se início à implementação de um “abrangente programa de descentralização” (ARRETICHE, 2002) para as políticas sociais, de modo que “a simultaneidade histórica dos dois processos tem deixado a falsa impressão de que estes são a mesma coisa, quando não o são” (*ibidem*, p. 27). A associação federalismo-descentralização também é recorrente na literatura internacional. Existem múltiplos motivos para a defesa da descentralização. Enquanto para Weingast (1995), a maneira de combinar democracia e eficiência é um desenho de Estado descentralizado que induza à competição interjurisdicional por meio da mobilidade de cidadãos e empresas em contextos subnacionais, para as teorias da economia do bem-estar, descentralização estaria associada a vantagens de revelação da informação e de *accountability* das instâncias descentralizadas, conforme nos lembra Rodden (2005).

Na política educacional, assim como na de saúde e assistência social, no Brasil, com a Constituição Federal (CF/88), descentralizou-se a implementação da política pública ao mesmo tempo em que se centralizou o *locus* de decisão sobre a sua formulação. Logicamente, do mesmo modo que a associação livre entre descentralização de políticas e participação política não é teoricamente automática nem empiricamente generalizável, a ocorrência de centralização no *locus* de decisão sobre a formulação da política pública não impede ocorrência de uma sorte de atores se organizando em torno de uma política. Isso pode ocorrer tanto no nível federal quanto nos subnacionais. Aparentemente é senso comum tentar compreender a influência institucional no resultado das políticas (IMMERGUT,

1998). Além disso, entendemos que os responsáveis pela implementação direta das políticas fazem escolhas, como destaca Lipsky (1998) ao demonstrar como as políticas públicas são afetadas pela discricionariedade dos funcionários, os “burocratas do nível da rua”, que recebem instruções normativas e atuam em sua formulação, tomando decisões alocativas que impactam no processo de implementação.

Importa deixar clara a distinção entre (des)centralização da *implementação das políticas* e (des)centralização da *decisão sobre a formulação das políticas* e, nesses moldes, no Brasil, são muito distintas as políticas públicas nas áreas sociais e nas de infraestrutura urbana. No caso das políticas de educação, saúde e assistência social, as transferências de recursos financeiros do Governo Federal estão atreladas à implementação de políticas públicas via FUNDEB, SUS e Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Além de realizar transferências de recursos financeiros, o Governo Federal centraliza o processo decisório, atrelando o recebimento dos recursos à execução da política. Embora os governos subnacionais percam parte de sua autoridade decisória com a adoção dessa fórmula federativa, isso seria compensado pela redução das desigualdades territoriais. Já no caso das políticas de infraestrutura urbana, a regulamentação do Governo Federal não diz respeito ao processo decisório e não está atrelada à transferência vinculada de recursos. Assim, as políticas de infraestrutura urbana são negativamente afetadas pelo efeito de não coordenação. As decorrências desses dois tipos de coordenação fazem repensar significativamente a associação descentralização-bom/centralização-ruim. Ao mesmo tempo em que “a crença nos benefícios da descentralização produziu uma espécie de obstáculo cognitivo” (ARRETCHE, 2003, p. 342), enxergar a centralização de algumas políticas no Governo Federal como meio de redução das desigualdades interjurisdicionais não deve impedir a análise dos interesses que se organizam nesses setores de políticas. Já há certo consenso na literatura de que, no caso das políticas em que os governos subnacionais têm mais autoridade decisória e não contam com transferências constitucionais, há uma tendência do governo local em incorporar, de diferentes formas, os interesses dos agentes privados que têm o controle dos recursos para executar a política, enquanto que nas políticas mais reguladas, essa tendência seria menor. É comum também a derivação analítica de que restaria pouco espaço para a atuação discricionária dos interesses privados junto aos governos locais, no caso das políticas mais reguladas. Isso não seria motivo, contudo, para deixar de estudar a atuação dos setores privados na educação, muito pelo contrário, uma vez que identificamos um movimento crescente de AEPPs em direção à educação pública.

Nem sempre o interesse das partes é de natureza financeira, uma vez que há outros ganhos envolvidos e a articulação com setores da iniciativa privada passa pela legitimação por meio do discurso da “boa governança”. Por um lado, o governo se beneficiaria com a imagem de abertura à participação e aumento da transparência; por outro lado, os AEPPs cumpririam os pressupostos da responsabilidade social corporativa como mais um meio para alcançarem seus interesses.

## Os programas de capacitação da gestão educacional

Considerando o quanto sabemos a respeito dos novos métodos de governar e de como são estabelecidos os pontos de conexão entre poder público e entidades externas ao governo, vale identificar as áreas de interesse, as forças em operação e a natureza das intervenções produzidas nessas coalizões.

Em artigo recente, Bresler *et al.* (2012) analisam os programas de capacitação e formação em gestão escolar que são ofertados no Brasil, procurando responder a duas perguntas: “(a) O que tem sido ofertado para capacitar gestores? e (b) Quais os desafios da gestão para esses profissionais? Ainda que o encadeamento das duas perguntas pareça ilógico, segue a ordem evidenciada pelas observações empíricas, segundo as quais as soluções de capacitação de profissionais da educação antecedem a identificação de suas demandas” ((BRESLER *et al.*, 2012, p. 2).

Como fonte de informação, fizeram uma pesquisa que mapeou e analisou os principais programas de formação e capacitação elaborados pelo setor público (governos Federal e Estaduais) e pelos AEPPs. As entidades incluídas naquela análise “foram identificadas a partir da listagem das signatárias da Carta Aberta ao Movimento Todos pela Educação e de outras identificadas nos sítios eletrônicos das signatárias, totalizando 51 entidades” (BRESLER *et al.*, 2012, p. 2). Além disso, trabalharam com a sistematização dos relatos de pesquisa de campo investigando a gestão educacional em 16 municípios brasileiros. Esses municípios foram escolhidos para serem representativos do quadro nacional, de acordo com quadrantes definidos a partir da criação de índices que avaliaram oferta, qualidade e resultados dos sistemas de ensino. Apesar de a amostra não poder ser considerada estatisticamente representativa, contribui para compreender a diversidade nacional. O levantamento foi realizado no primeiro semestre de 2012, no âmbito do projeto “Programa de Formação e Premiação de Dirigentes Municipais de Educação”<sup>1</sup>.

Destacamos a seguir alguns dos resultados apresentados ali e que interessam ao propósito deste artigo. Das iniciativas do Governo Federal, realça-se o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), pela repercussão de suas ações nas Unidades da Federação (UFs) e porque não se identificou iniciativa similar em proposta e magnitude em outros países. Por meio do Pradime, o Governo preserva a possibilidade de fazer política pública a partir do Estado, espaço no qual os autores encontraram os melhores meios disponíveis para aperfeiçoar instrumentos de gestão educacional. Nas secretarias estaduais de educação, além das referências ao Pradime, foi encontrado um número grande de iniciativas vinculadas a entidades externas ao poder público, que basicamente consistem em implementar capacitações específicas dessas instituições.

No artigo, os autores observaram “alguns fluxos que operam e criam arranjos institucionais entre as categorias criadas (Pesquisa, Formação, Mobilização/ Articulação e Apoio), incluindo aí, por exemplo, uma parceria entre uma fundação e uma universidade que oferece especialização para gestores educacionais, destacando-se, dentre os conteúdos ofertados, a aplicação de modelos de gestão de comunicação e marketing no ambiente pedagógico e administrativo da escola” (BRESLER *et al.*, 2012, p. 5). Os autores também destacam que algumas entidades demonstram capacidade de penetrar em órgãos públicos, “de modo que estes implementam seus desenhos de programa e divulgam suas iniciativas, e elas ocupam o *status* de interlocutoras da sociedade junto a instâncias do poder público no que se refere à definição e implementação de políticas de formação e condições de trabalho dos profissionais da educação”. O próprio programa que permitiu o levantamento de informações que alimentou o artigo em questão não deixa de ser uma demonstração desse fluxo e da capacidade das entidades privadas de fins públicos fomentarem coalizões e mobilizarem recursos para alcançar seus fins (BRESLER *et al.*, 2012, p. 5).

Na mesma direção, a investigação das coalizões da educação no Brasil desenvolvida por Simielli (2007), destacou como o Plano de Metas *Compromisso Todos pela Educação* (instituído pelo Decreto 6.094 de 24/04/07 que atualmente se constitui em um programa estratégico do PDE) recebeu o nome de uma dessas coalizões. Essa coalizão, por sua vez, seguiu o nome da declaração adotada em Dakar pelos organismos internacionais (como veremos no próximo item). Em sua dissertação, Simielli obteve depoimentos densos que revelam visões conflitantes (inter e intracoalizes) a respeito do estabelecimento do Plano e da parcialidade dos AEPPs em relação à suposta pretensão de serem interlocutoras em nome da sociedade junto às instâncias do poder público.

A análise dos programas de formação apontou que “O campo da gestão é fértil em produzir modelos, receitas e retóricas de inovação. Embora os impactos efetivos das iniciativas apontadas sejam, em seu conjunto, inócuos, há concordância quanto à importância de aprimorar os profissionais da educação mesmo que não se consensue como isso se daria” (BRESLER *et al.*, 2012, p. 10). Em relação ao conteúdo programático que prevalece nos cursos fomentados pelas entidades privadas, identificamos que eles ignoram o “embate entre o que deveria ser a gestão escolar, que por sua vez derivam de diferentes abordagens de administração” (BRESLER *et al.*, 2012, p. 10).

Por meio de pesquisas de campo realizadas recentemente, os autores constataram que a maioria dos gestores possui histórico de engajamento na busca pela melhoria da qualidade da escola pública no município e que é um erro supor que se trata de servidores pouco comprometidos ou mal preparados para ocupar os cargos, mesmo havendo grande heterogeneidade entre os perfis. Também, puderam compreender como os programas de formação são percebidos pelos gestores e dirigentes educacionais municipais, apontando para a sua ineficácia.

Na fala dos gestores locais, as entidades privadas demonstram um profundo desconhecimento dos problemas institucionais enfrentados pelos municípios e até mesmo do campo educacional como um todo.

Com a capacitação ofertada, de modo geral, não se alcançam as causas dos problemas da gestão escolar, como por exemplo: na hipótese de falta de transporte escolar para levar estudantes da zona rural às escolas, um primeiro diagnóstico poderia identificar aí um problema de má gestão dos recursos financeiros. Diante disso, uma capacitação em “plano de negócios” não teria como contribuir para aprimorar a educação do aluno, e seria tratar um problema sem equivalência à sua causa. A falta de transporte poderia ter ocorrido não por mau planejamento, mas por arranjos institucionais obscuros, como é o caso de alguns regimes de colaboração entre estados e municípios para transportar estudantes das duas redes (BRESLER *et al.*, 2012).

Os desafios da gestão educacional identificados são múltiplos e, muitas vezes, inter-relacionados e complexos. Cursos de capacitação não bastam para superá-los, mesmo porque não levam em conta as especificidades da diversidade de contextos dos municípios brasileiros. Ao mesmo tempo, os levantamentos dos autores identificam que não significa que os gestores não aproveitem os recursos e programas que vêm de fora do município, mas que quando o fazem são obrigados a alterar substancialmente seus recursos e estruturas organizacionais. Isso para aproveitar minimamente essas “soluções exteriores”, ilustrando um dos impactos indesejados da adoção de um programa federal, como mencionados no início.

Bresler *et al.* (2012) concluem que “na prévia existência de cursos de ferramentais administrativos, a tentação em replicá-los ao ambiente da educação cresce na mesma proporção em que o tema ganha relevância econômica e vai se constituindo um nicho de mercado. São soluções previamente elaboradas que procuram problemas nos quais poderiam incidir” (BRESLER *et al.*, 2012, p. 7). Nesse aspecto, ajuda-nos a formulação de Kingdon (1995). Ao estudar a convergência dos três fluxos (dos problemas, das políticas públicas e da política) que identifica na formação da agenda governamental, o autor conclui que inexistente uma única ordem que explique como as questões são levadas à agenda. Em muitos casos, os participantes desses fluxos não procedem de modo a identificar primeiramente os problemas e depois buscar resolvê-los, de maneira que a defesa de soluções predeterminadas antecede muitas vezes o destaque de problemas aos quais aquelas soluções estão ligadas.

## **GOVERNANÇA DO CAMPO EDUCACIONAL**

Coerente com a opção de considerarmos governança no seu sentido abrangente como referencial, podemos começar a análise dos AEPPs por meio dos atores internacionais que têm exercido grande influência no desenvolvimento do campo.

Na esteira dos Novos Institucionalistas Econômicos, organizações internacionais desenharam diretrizes e políticas com o interesse de desenvolver as instituições políticas e econômicas dos países subdesenvolvidos. Jakobi (2009) analisa a capacidade dessas instituições em formarem coalizões que constroem políticas públicas e executam programas que promovem e reforçam internacionalmente suas ideias, influenciando, assim, a concepção de educação dos governos nacionais. A autora destaca o papel da Organização de Cooperação

e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e do Banco Mundial, que começam a atuar na política educacional nos anos 1970. Nos anos 1990, sua influência era perceptível e a visão econômica de educação ganhava espaço.

O Banco Mundial atualmente é considerado o maior financiador do setor, provendo fundos e infraestrutura para projetos implementados em vários países. A OCDE atua diretamente com recomendações de políticas educacionais (JAKOBI, 2009; GOLDSTEIN, 2004), por meio de instrumentos de coordenação de políticas e a formulação-divulgação de indicadores como o PISA - *Programme for International Student Assessment*, entregando um “pacote pronto”, com objetivos comuns aos países. Em relação à UNESCO, Goldstein destaca a declaração de Dakar em 2000, “Educação Para Todos”, que se espalhou rapidamente (no Brasil, como vimos antes) e se tornou um dos maiores programas internacionais com plano de ação e metas. A formação continuada é uma das diretrizes que esses organismos promovem. Aqui cabe distinguirmos “capacitação” enquanto processos direcionados à aprendizagem de meios específicos, e “formação” enquanto desenvolvimento ao longo da vida das habilidades de aprender, que demandaria o fortalecimento de processos verdadeiramente formativos (cursos de graduação, licenciatura, etc.). A influência dos organismos internacionais contribuiu para introduzir a formação na agenda da educação e rapidamente deturpou-se o que seria a formação continuada. Jakobi (2009) mostra a mudança das diretrizes supranacionais em relação à educação continuada: no início visavam que adultos aprendessem a aprender, uma espécie de direito ao desenvolvimento pessoal, objetivo que, nos anos 1990, deslocou-se para a empregabilidade. Enquanto direito, era coerente com a crescente responsabilidade e aumento dos gastos estatais, contrastando com o momento de pressão para a redução dos gastos públicos em que se incentiva a formação e a responsabilização individualizadas. Essas transformações podem ser vistas, por exemplo, na incorporação de temas como empreendedorismo em formações para a gestão escolar no Brasil e influem nas práticas organizativas das unidades escolares.

As proposições apresentadas por AEPPs na reforma educacional, no Brasil, começam a se institucionalizar na organização da educação a partir da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) em 1996, junto às diretrizes para a configuração das atribuições dos entes federativos e das disposições a respeito de cada nível de ensino. Para Michels (2006), essa regulamentação trouxe duas implicações para as unidades escolares: por um lado, fortaleceu a União como esfera de coordenação e regulamentação, destacando o papel dos governos subnacionais e a relativa autonomia da unidade escolar na educação; por outro, a retração do Estado como provedor ocorreu concomitantemente à entrada nas escolas de organizações da sociedade civil e de entidades privadas. A coordenação concentrada no Governo Federal e a entrada de AEPPs nas interfaces e nas unidades escolares são uma boa ilustração das características da governança no campo educacional.

Diversos estudos têm analisado as implicações do modelo gerencial adotado com a Reforma do Estado nas políticas de gestão da Educação Básica. Oliveira e Fernandes (2009) ressaltam a ênfase nos princípios da eficiência e dos resultados a partir da aplicação de preceitos da administração pública gerencial nas escolas. Arelaro (2007) relacionou a introdução de

instrumentos da reforma gerencial com o estabelecimento de parcerias entre organizações privadas e redes de ensino para o compartilhamento de métodos apostilados de ensino, evidenciando os impactos que isso traz à unidade e ao sistema de ensino. Nesse mesmo sentido, Lumertz (2008) investigou a parceria público-privada firmada por convênio entre o sistema de ensino do município de Sapiranga (RS) com o Instituto Ayrton Senna, identificando o impacto negativo no trabalho dos gestores das unidades escolares.

Frente à heterogeneidade dos AEPPS, organizações de diferentes naturezas e propósitos interagem com o poder público. Nesse sentido, Aguiar (2009) descreve a articulação de entidades acadêmicas do campo educacional em favor de políticas de valorização dos profissionais da educação básica, destacando a criação do FUNDEB, a instituição do piso salarial profissional nacional do magistério público e a definição das diretrizes curriculares nacionais para a Educação Básica.

Ao olhar para a articulação entre entidades privadas e órgãos de governo, Ball (2009) propõe uma definição mais precisa do que vem ocorrendo no campo educacional. O autor estuda algumas formas de privatização que têm tomado o lugar *da* educação, o lugar *dentro* da educação ou ainda *por meio* da educação e das políticas educacionais no Reino Unido. A dinâmica que ele encontra não é a do mero determinismo econômico e triunfo dos interesses privados mediante a retração do Estado. Ball argumenta que se trata de uma complexa interação, em novas formas de articulação, por vezes até contraditórias, entre companhias privadas e os governos. Não se trata de um Estado impotente, trata-se do constrangimento ou da pressão exercida pelas entidades privadas de fins públicos sobre o Estado e das diversas maneiras que ambos vêm interagindo e, ao Estado, caberia “um papel importante justamente em função da criação destes regimes de governança” (BALL, 2009, p. 97, tradução nossa).

Ball (2008) lembra que o que se pode considerar como a privatização da educação é, na verdade, a chave para compreender a reforma educacional, mas não se encerra em si mesma; antes, insere-se em uma mistura sagaz de estratégias políticas e mudanças no equilíbrio das relações de poder ao longo de diferentes tipos de instituições (governamentais e não governamentais), aparatos e agências. Por esse mesmo motivo, aqui optamos por não falar em captura da agenda governamental por entidades privadas ou em privatização da educação. Olhar para as interfaces entre poder público e AEPPs oferece-nos maior potencial analítico.

Em função de uma especificidade brasileira, vale destacar que a relevância de unidades escolares e redes privadas de ensino tem sido incorporada como variável para análises comparativas de diferentes sistemas nacionais de ensino (ALEGRE; FERRER, 2010). Chama atenção que essas análises foram desenvolvidas em contextos nos quais as redes privadas de ensino seriam consideradas irrisórias se comparadas com sua relevância por aqui. O sistema privado de ensino no Brasil ocupa um grande espaço (a) *econômico* – são evidências disso a expansão para outras atividades da “cadeia econômica”, como criação de universidades, editoras, etc.; (b) *simbólico* – que gera pseudo associação do tipo escola pública é escola de pobre; e (c) *político* – que se constata com a presença de empresários e executivos dessas redes em todo tipo de órgãos colegiados do poder público, espaços

de interface privilegiados nos processos de tomada de decisão que definem a alocação de recursos financeiros, políticos, simbólicos, etc.

A atuação das entidades externas no ramo de capacitação dos profissionais da educação está, portanto, inserida numa complexa teia de articulação do Estado com entidades privadas que atuam no campo educacional, alargando o espectro de atores envolvidos no desenho e implementação das políticas públicas. Essa complexa teia formada no âmbito nacional sofre, por sua vez, influências das diretrizes dos organismos internacionais de financiamento e com elas constituem também um padrão de articulação. No Brasil, ainda está por ser sistematizado e aprofundado o mapeamento dessa rede, de modo que nos auxilie a compreender os padrões de governança sendo configurados e as preferências de políticas públicas educacionais adotadas.

Um exemplo da atuação dos AEPPs está ocorrendo no Estado de São Paulo. Em 2011, o governo estadual lançou o programa Educação – Compromisso de São Paulo (ECSP). O programa pressupõe um pacto entre sociedade e Estado para elevar o ensino paulista a um dos melhores do mundo (SEE, 2012) e foi estruturado a partir de um diagnóstico produzido pela *McKinsey&Company*, contratada pela “iniciativa privada” para elaborar um planejamento de longo prazo para a Secretaria Estadual de Educação (SEE). Internamente, o ECSP funciona como um guarda-chuva para algumas ações de curto e longo prazo planejadas a partir da consultoria. Dentre as ações previstas no programa estava a criação de um Conselho Consultivo (Decreto 57.571/2011), cuja função é acompanhar o andamento da implementação do programa. Em fevereiro de 2012, a composição do Conselho foi alterada (Decreto 57.791/2012) e o governador do Estado passou a ser o presidente. Cabe ao secretário estadual nomear os dez representantes da sociedade civil, que atualmente são *Ana Maria Diniz, Antonio Matias, Bernardo Gradin, Carlos Jereissati, Denise Aguiar, Fábio Barbosa, Fernão Bracher, Guilherme Leal, Jair Ribeiro e Wanda Engel*. Todos fazem parte de importantes grupos econômicos, estando muitos associados a empresas que fomentam programas que fazem parte do cotidiano da gestão educacional municipal, como *Grupo Abril, Natura, Itau, Unibanco*, entre outros.

Embora o decreto não deixe claro qual é o papel desse conselho consultivo, parece evidente que terá algum poder de influenciar a tomada de decisão referente a alguns dos projetos estratégicos da SEE, desempenhando um papel mais amplo do que a mera interlocução com representantes dos AEPPs (para isso, já existe o Conselho Estadual de Educação). Ao que tudo indica, o papel desse conselho vem sendo construído com tensão por conta de um previsível processo conflituoso: internamente, as áreas responsáveis por planejamento e gestão – fortalecidas após a reestruturação administrativa da SEE (Decreto 57.141) – não veem com bons olhos a proporção que assumiu a ingerência de atores externos na estrutura de governança da SEE; por sua vez, os empresários esperavam ter maior controle sobre as ações da pasta. Buscando solucionar esse conflito, uma nova consultoria (*Integration*) foi contratada – pelos empresários – para “apoiar” a SEE em seu planejamento estratégico.

O fato de não haver muitas informações a respeito desse processo chama nossa atenção.

A impressão que se tem é que a própria SEE não tem clareza das intenções dos AEPPs e de seus limites de atuação, levando a crer que os conselheiros trabalham numa esfera de governo superior, uma vez que eles têm trânsito direto com o Governador. As empresas de consultoria contratadas, em que pese sua competência técnica, têm como clientes os empresários (e não a SEE), e atuam conforme a demanda desses – fato crucial em situações de parcerias com alto potencial conflitivo. Casos como esse tornam mais urgente a necessidade de transparência nas relações público-privada<sup>2</sup> e, por isso mesmo, somente estudos futuros serão capazes de compreender a influência desses atores externos no processo do ensino público paulista e analisar a estrutura de governança conformada.

### Considerações Finais

O quadro conceitual de governança pode ajudar na compreensão das relações que se estabelecem entre o poder público e atores da sociedade na arena de disputa de interesses e recursos e no modo de operar as políticas públicas. As formas com que efetivamente interagem na formulação e implementação de políticas públicas ainda carecem de estudos mais sistemáticos. Procuramos, nesse artigo, contribuir ao indicar alguns caminhos para uma compreensão melhor de como isso ocorre no campo da educação pública.

De maneira geral, a participação de AEPPs no processo decisório tem sido bastante elogiada, reforçando sempre os aspectos positivos da chamada governança. Cursos de capacitação em gestão de profissionais da educação promovidos por entidades privadas, na maioria das vezes desconectados da realidade local, exemplificaram a situação em que a interface entre poder público e AEPPs no campo educacional não está produzindo efeitos úteis ao que formalmente se propõe a fazer, sendo uma evidência empiricamente observável de arranjo de “governança ruim”. Os sentidos da adjetivação, contudo, são profundamente ambíguos e aparecem, em geral, acompanhados de um arsenal prescritivo, restringindo a governança enquanto instrumental analítico.

Para além de estudar os efeitos, o campo carece de investigações sobre a formação e as movimentações dessas coalizões. Na área da gestão educacional, pudemos perceber, pelas pesquisas realizadas nos últimos anos, que as equipes gestoras da educação em diversos municípios reclamam que a chegada de programas ou projetos promovidos pelos AEPPs altera a estrutura da secretaria, tornando necessário adaptar planejamentos e programas internos, previamente estabelecidos. É sintomático da estrutura de governança estabelecida que as referidas alterações privilegiem interesses e demandas específicas de atores ligados a segmentos do ramo de responsabilidade social do empresariado. Resta ainda investigar a trama de governança que está sendo estabelecida, o nível de influência (aspecto político, técnico ou ambos) e os padrões de regularidade possíveis de se encontrar. A formação de uma agenda de pesquisa no tema ajudaria a elucidar motivações, interesses, preferências e racionalidades envolvidas em cada uma das parcerias estabelecidas, assim como acessar os investimentos de recursos políticos e econômicos que cada ator empreende nos arranjos que estabelecem e, ainda, sistematizar as principais conexões estabelecidas.

Apesar da falta de consenso no que vem a ser governança, o termo remete ao desenvolvimento de estilos de governo em que as fronteiras entre os setores público e privado se turvam.

A essência de governança seria, portanto, o relacionamento interativo entre forças governamentais e não governamentais, processos arcaicos que, ao operar novos meios e modos, demandam novas retóricas, no que podemos entender como metamorfoses do poder público local e da gestão educacional.

## NOTAS

1. Segundo os autores, uma iniciativa conjunta do Ceapg (Centro de Estudos em Administração Pública e Governo, FGV-Eaesp), Maria do Pilar Lacerda, Instituto Natura, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Telefônica, Fundação Victor Civita, Itaú BBA, Instituto Gerdau, Instituto Península, Instituto Razão Social, Todos pela Educação (BRESLER *et al* 2012, p.2). Destacamos neste sentido o Observatório da Educação [http://www.queremossaber.org.br/pt/request/diagnosticos\\_e\\_estudos\\_produzidos](http://www.queremossaber.org.br/pt/request/diagnosticos_e_estudos_produzidos)
2. Destaca-se, nesse sentido, o Observatório da Educação [http://www.queremossaber.org.br/pt/request/diagnosticos\\_e\\_estudos\\_produzidos](http://www.queremossaber.org.br/pt/request/diagnosticos_e_estudos_produzidos)

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHRODER, M. Representatividade e Inovação na Governança dos Processos Participativos: O Caso das Organizações Brasileiras de Agricultores Familiares. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 12, n. 24, p. 268-306, mai./ago. 2010.
- AGUIAR, M. O Movimento dos Educadores e sua Valorização Profissional: O que Há de Novo em Anos Recentes? **RBPAAE**, v. 25, n. 2, p. 249-262, maio/ago. 2009.
- ALEGRE, M.; FERRER, G. School Regimes and Education Equity: Some Insights Based on PISA 2006. **British Educational Research Journal**, v. 36, n. 3, p. 433-461, jun. 2010.
- AMOS, K. Governance and Governmentality: Relation and Relevance of Two Prominent Social Scientific Concepts for Comparative Education. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. especial, p. 023-038, 2010.
- ARAÚJO, V. A. Conceituação de Governabilidade e Governança: Da sua Relação entre si e com o Conjunto da Reforma do Estado e do seu Aparelho. **ENAP**, DF, mar. 2002.
- ARELARO, L. Formulação e Implementação das Políticas Públicas Em Educação e as Parcerias Público-Privadas: Impasse Democrático ou Mistificação Política? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 899-919, out. 2007.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma dos Programas Sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431-457, 2002.
- \_\_\_\_\_. Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: O Dificil Equilíbrio entre Regulação, Responsabilidade e Autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p.

331-345, 2003.

BALL, S. New Philanthropy, New Networks and New Governance in Education. **Political Studies**, 2008, v. 56, p. 747-765, 2008.

\_\_\_\_\_. Privatizing Education, Privatizing Education Policy, Privatizing Educational Research: Network Governance and the Competition State. **Journal of Education Policy**, v. 24, n. 1, p. 83-100, 2009.

BORGES, A. Governança e Política Educacional: A Agenda Recente do Banco Mundial. **RBCS**, v. 18, n. 52, p. 125-138, 2003.

BRESLER, R.; HOYLER, T.; BURGOS, F.; PAULICS, V. Se a Resposta é Capacitação em Gestão Educacional, Qual é a Pergunta? III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação, **Anais...**, Zaragoza, Espanha, nov. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Ed.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. RJ: FGV, 1998.

BRUGUÉ, Q.; VALLÈS, J. M. New Style Councils, New Style Councillors: From Local Government to Local Governance. *Governance*, v. 18, p. 197-226, 2005.

CAPELLA, A. C. Menos Governo e mais Governança? Repensando a Lógica da Ação Estatal. 6º Encontro da ABCP, **Anais...**, Campinas, Unicamp, 29/07-01/08/2008.

CARDOSO, A. L.; VALLE, C. L. do. Habitação e Governança Urbana: Avaliação da Experiência em 10 Cidades Brasileiras. **Cadernos Metrópole**, n. 4, p. 205-244, 2000.

CKAGNAZAROFF, I. Reflexões sobre Estratégias de Governança Local. **GES**, v. 3, n. 5, jan./jun. 2009.

DINIZ, Eli. Globalização, Governança e Reforma do Estado. **Textos para Discussão**, Rio de Janeiro, v. 391, p. 1-15, 1997.

GOLDSTEIN, H. Education for All: The Globalization of Learning Targets. **Comparative Education**, v. 40, n. 1, fev. 2004.

GUIMARÃES, C. Instituições Participativas na Educação: Entre a Governança Democrática e a Captura de Recursos. III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia, **Anais...**, Florianópolis, 2010.

IMMERGUT, E. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

IVO, A. B. L. Uma Racionalidade Constrangida: A Experiência da Governança Urbana em Salvador. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 107-145, jan./dez. 1997

JAKOBI, A. **International Organizations and Lifelong Learning**: From Global Agendas

to Policy Diffusion. NY: Palgrave MacMillan, 2009.

JOHN, P. Why Study Urban Politics? In: DAVIES, J.; IMBROSCIO, D. **Theories of Urban Politics**. SAGE, 2009.

KERSBERGEN, K. V.; WAARDEN, F. V. "Governance" as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy", **European Journal of Political Research**, v. 43, n. 2, p. 143-171, 2004.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Longman, 1995.

LEFTWICH, A. Governance, the State and the Politics Development. **Development and Change** v. 25, p. 363-386, 1994.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service**. New York: Russell Sage Found, 1980.

LUMERTZ, J. S. **A Parceria Público-Privada na Educação: Implicações para a Gestão da Escola**. Porto alegre, 2008. 118 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGÉ, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

MICHELS, M. H. Gestão, Formação Docente e Inclusão: Eixos da Reforma Educacional Brasileira que Atribuem Contornos à Organização Escolar. **RBE**, v. 11, n. 33, set./dez. 2006.

NORTH, D. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

OLIVEIRA, R.; FERNANDES, M. Redefinição do Papel do Estado no Brasil: Implicações do Modelo Gerencial para as Políticas de Gestão da Educação Básica. **Educação: Teoria e Prática**, v. 19, n. 32, p. 57-72, jan./jun. 2009.

PRAIS, M. Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação: Fundamentos da Boa Governança. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, p. 167-176, jul./dez. 2008.

RHODES, R.W.A. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, XLIV, p. 652-667, 1996.

RODDEN, J. Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. **Comparative Politics**, v. 36, n. 4, p. 481-500, 2005.

SEE. Programas e Projetos. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/portal/projetos>. Acesso em: 13/09/2012

SIMIELLI, L. **Coalizões em Educação no Brasil: A Pluralização da Sociedade Civil na Luta pela Melhoria da Educação Pública**. Dissertação (Mestrado), EAESP/FGV, 2008.

SPINK, P. Possibilidades Técnicas e Imperativos Políticos em 70 Anos de Reforma Administrativa. In: BRESSER-PEREIRA, C; SPINK, P. (Ed.). **Reforma do Estado e**

**Administração Pública Gerencial.** RJ: FGV, 1998.

STOKER, G. Public-Private Partnerships and Urban Governance. In: PIERRE, J. (Ed.). **Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences.** London: Macmillan Press, 1997.

STONE, C. N. Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach. **Journal of Urban Affairs**, v. 15, n. 1, p. 1-28, 1993.

WEINGAST, B. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. **Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 11, n. 1, p. 1-31, abr. 1995.

- Telma Hoyler** Mestranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, Brasil. Pesquisadora Junior do Centro de Estudos da Metrópole, USP – DCP.
- Fernando Burgos** Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil. Pesquisador da Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil.
- Ricardo Bresler** Doutor em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil. Professor contratado da Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil.
- Veronika Paulics** Mestra em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil. Pesquisadora do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, Brasil.





Foto: Márdel Santos

## **Construção da Participação Cidadã no Desenvolvimento Local: Uma Análise da Gestão da Plenária dos Conselhos Comunitários do Município de Itaguaí - RJ**

**Lucimar Ferraz de Andrade Macedo e Lamounier Erthal Villela**

### **Resumo**

Este trabalho analisa a organização da sociedade civil no acompanhamento da política de desenvolvimento local. Foi utilizado estudo de caso circunscrito na Plenária dos Conselhos Comunitários do Município de Itaguaí que se configura como instrumento de articulação dos Conselhos Comunitários do Município e do Poder Público. A realidade municipal é de uma série de transformações em curso trazidas por grandes empreendimentos, como a obra de ampliação do Porto, a construção do Arco Metropolitano, além da instalação de várias empresas. Procura-se refletir sobre como a sociedade civil se organiza frente aos impactos dessa realidade e de que forma a Plenária dos Conselhos se constitui instrumento de articulação com o Poder Público local. É realizada a análise documental da Plenária dos Conselhos e do formulário de perguntas. Foram empregados os critérios de participação deliberativa (TENÓRIO; VILLELA *et al.*, 2008), definidos por seis categorias analíticas: processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum. Verifica-se que a cidadania deliberativa na gestão da Plenária encontra-se em processo de construção, com o grande desafio de superar os pontos negativos, alguns apontados no estudo, e potencializar a gestão participativa municipal.

### **Palavras-chave**

Gestão Social. Desenvolvimento Local. Controle Social.

### **Abstract**

This paper analyzes the organization of civil society concerning the monitoring of local development policy. A case study was carried out in the Plenary of the Community Councils of the City of Itaguaí, which is as an instrument of articulation of the Community Councils and the County Government. The town presents a series of ongoing changes, brought by large enterprises, such as the expansion of the Port, the construction of the ring road, plus the installation of several companies. This article seeks to reflect upon how civil society organizes itself to cope with the impacts

of this reality and how the Plenary Councils constitute an instrument of articulation with Local Authorities. It was performed the analysis of the Plenary Councils documents and of a question form. Discussion process, inclusion, pluralism, participatory equality, autonomy and the common good, defined six analytical categories, i.e., the criteria of deliberative participation (TENÓRIO; VILLELA *et al.*, 2008) were employed. It appears that deliberative citizenship in the management of the Plenary is under construction, with the challenge of overcoming the negative points, some pointed out in the study, and it enhances participatory municipal management.

**Keywords** Social Management. Local Development. Social Control.

## INTRODUÇÃO

O aprimoramento da participação cidadã é um grande desafio que deve ser enfrentado como prioridade por um projeto de desenvolvimento multidimensional, considerando: o social, o político, o econômico e o ambiental, que, segundo Franco *apud* Tenório (2007), são dimensões básicas para um desenvolvimento local. Construir canais em que os cidadãos possam acompanhar, questionar, sugerir, fiscalizar e criticar as ações do governo em relação a esse desenvolvimento, parece uma ideia óbvia, porém, precisa acontecer de fato na prática cotidiana. No município de Itaguaí, objeto deste estudo, há os Conselhos Comunitários criados no ano de 2007, por iniciativa do poder executivo local, em atendimento ao estabelecido no Estatuto das Cidades e no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Itaguaí. Este plano aprovado pela Lei nº 2.608 de 10/04/2007, art. 7º, instituiu o sistema de participação das comunidades organizadas de Itaguaí na Gestão Democrática da Política Urbana. O Decreto nº 3.310 de 29/10/2007 regulamentou o art. 7º desta Lei e cria, através do art. 2º, os conselhos comunitários com o objetivo de acompanhamento e participação na implementação do Plano Diretor, fornecendo subsídios e indicando prioridades nos processos de formulação e elaboração do Plano Plurianual de Administração (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento Municipal. São constituídos por 14 líderes (conselheiros), escolhidos entre os moradores de cada território onde os conselhos estão inseridos. Atualmente, o município possui os Conselhos Comunitários de Piranema, Coroa Grande, Brisamar, Chaperó, Santa Cândida, Engenho, Ilha da Madeira, Jardim Mar, Mazombinha, Parque Primavera, Raiz da Serra, Teixeira, Somel, Carioca, Vila Margarida, Centro, Ibirapitanga, 26 de Dezembro e Jardim América, totalizando 19 Conselhos Comunitários. Esses reuniram-se em assembleia geral e constituíram a Plenária dos Conselhos Comunitários Urbanos e Rurais de Itaguaí como forma de representação e gestão de todos os Conselhos. A Plenária constitui-se de um Comitê Gestor com Presidente, Vice-Presidente e Secretário Executivo, além de seis coordenadorias: Coordenadoria de Relações com a Sociedade Civil, Coordenadoria de

Relações Institucionais com o Poder Público, Coordenadoria de Relações com os Conselhos Comunitários, Coordenadoria de Capacitação e Desenvolvimento de Lideranças e Gestores, Coordenadoria de Planejamento e Coordenadoria de Comunicação Social, cada uma com um coordenador. São atribuições da Plenária: manter o elo de comunicação, articulação e integração dos Conselhos Comunitários do Município de Itaguaí; estreitar relações e construir parcerias e alianças estratégicas com as organizações da sociedade civil sediadas e/ou atuantes no município; organizar e executar treinamentos, cursos, seminários e oficinas de capacitação, instrumentalização e aperfeiçoamento das lideranças, gestores e voluntários que atuam nos Conselhos Comunitários; representar institucionalmente os conselhos comunitários, o movimento comunitário e a população nos seminários, simpósios, fóruns, congressos e demais eventos em que se fizer necessária a participação da sociedade civil organizada; representar coletivamente os Conselhos Comunitários perante os governos municipal, estadual e federal; harmonizar, compatibilizar e integrar as reivindicações, aspirações, pleitos, projetos e propostas, oriundos dos Conselhos Comunitários, priorizando e consolidando em documento próprio, visando negociar com os poderes públicos municipal, estadual e federal os prazos e as formas de atendimento, estendendo a negociação às empresas privadas e organizações internacionais, quando for pertinente.

O objetivo deste estudo é analisar a organização e eficácia dessa Plenária na gestão e representação dos Conselhos Comunitários, colaborando no enfrentamento da transformação social presente no município, que, segundo Santana *et al.* (2011), revive a expectativa de desenvolvimento socioeconômico prometido no século passado. Atualmente, Itaguaí conta com diversos empreendimentos em diferentes fases de instalação e funcionamento. O Porto de Itaguaí tem, em andamento, obras de ampliação da área de manobra com dragagens destinadas a assegurar um calado de 20 metros de profundidade, permitindo o acesso de navios mercantes de grande porte. Há, ainda, a construção de novos terminais para o Grupo EBX, para a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), para a Thiessen-Krupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), além de outros dois terminais operados pela Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ). Por si só, essas obras vão compor um valioso canal logístico para a economia brasileira e confirmarão a sua vocação antiga de *hub port*, ou seja, porto concentrador de navios de grande porte destinado ao comércio internacional. Esses empreendimentos envolvem cerca de US\$ 4 bilhões, prevendo 18 mil empregos na fase de construção dos terminais e quatro mil na fase de operação. Outros investimentos, indiretamente relacionados ao porto, estão em andamento, cabendo destacar: a duplicação da rodovia BR-101, no trecho entre a cidade do Rio de Janeiro e o distrito de Itacuruçá, em Mangaratiba, atravessando todo o município de Itaguaí. Essa obra pretende desafogar o trânsito no trecho inicial da Rodovia Rio-Santos, contribuindo para facilitar o acesso ao porto de Itaguaí; a construção do Arco Metropolitano, com uma extensão de 145 quilômetros, ligando o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), situado no município de Itaboraí/RJ ao porto de Itaguaí; a construção da siderúrgica da TKCSA, na divisa com o município de Itaguaí e que terá como suporte logístico de entrada principal a ferrovia e de saída o porto de Itaguaí. Esse empreendimento, inaugurado oficialmente em junho de 2010, envolve cerca de R\$ 11,4 bilhões, 18 mil empregos na construção e 3,5 mil na operação. Em agosto de 2010, a Marinha brasileira iniciou a construção de um estaleiro

para construir submarinos atômicos na ilha da Madeira em Itaguaí, em parceria com o Governo Francês. O canteiro de obras possui 90 mil metros quadrados e 320 trabalhadores da Construtora Odebrecht. Trata-se da Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM), primeira etapa do novo Complexo Militar-Naval. Além da UFEM, o Complexo é composto por um estaleiro e pela Base Naval de Submarinos (SANTANA *et al.*, 2011).

A partir desse contexto, podemos observar que a população local passa a conviver com um desenvolvimento, que, tido, a princípio, como potencializador de crescimento, tem dimensões e desdobramentos econômicos, sociais e políticos muito aquém de suas aspirações. Faz-se necessário, como exposto anteriormente, a construção de canais em que os cidadãos possam acompanhar, questionar, sugerir, fiscalizar e criticar as ações do governo em relação a esse desenvolvimento. O que o homem tinha por certo, seu lugar, sua cultura, sua atividade econômica, deixam de existir frente ao interesse econômico avassalador do capital mercantil e das ações do Estado. O local passa a ser o espaço da realização dos gigantescos projetos.

Diante do apresentado, algumas questões foram levantadas, como a Plenária dos Conselhos Comunitários consegue cumprir de forma eficaz as atribuições que lhe foram confiadas, constituindo-se, de fato, em um instrumento articulador da sociedade civil com o poder público local no acompanhamento da política de desenvolvimento.

## **DESENVOLVIMENTO LOCAL E GOVERNANÇA**

A lógica do desenvolvimento local está atrelada ao fortalecimento dos atores inseridos em seus territórios, capazes de propor ações socioeconômicas que venham a potencializar tal desenvolvimento. Segundo Tenório (2004), pensar o desenvolvimento local requer o desenvolvimento de diversas dimensões: econômica, social, cultural, política e ambiental. Implica considerar o inter-relacionamento ativo dos diversos atores da sociedade: Estado, sociedade civil e mercado. O desenvolvimento local necessita do fortalecimento dos atores inscritos em seus territórios com capacidade de iniciativa e propostas socioeconômicas. Pensar desenvolvimento local pressupõe a ideia de que os problemas socioeconômicos não podem ser resolvidos apenas pela ação do Estado. Diante disso, alguns conceitos, como governança, são trazidos para o centro das discussões. Segundo Fischer (1996), governança é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes do processo. Para Tenório (2004), governança enfatiza o papel dos cidadãos – individuais ou organizados em formas associativas – no processo político, partindo da identificação dos problemas à formulação, implementação e avaliação dos resultados. A aproximação da governança com a democracia traz alguns problemas de legitimidade e enfatiza a necessidade de gerenciar o setor público de modo transparente, participativo, criativo e responsável. A governança visa trabalhar o conjunto de atores organizados para tomar decisão – Estado – Sociedade Civil – Mercado. A Plenária dos Conselhos Comunitários do Município de Itaguaí visa, entre suas atribuições, buscar a integração dos atores, à medida que reúne propostas da população, através de tais conselhos, e encaminhando-as ao poder público e empresas privadas.

As considerações aqui apresentadas estão baseadas na premissa de que o desenvolvimento local está ligado à maneira de como o poder público atua no seu espaço geográfico. Segundo Perico (2009), espaço geográfico constitui um conjunto de interações das dimensões: meio físico e sociedade que o apropriam. À medida que esses espaços se organizam e buscam alcançar objetivos comuns são denominados territórios. De acordo com Delgado (2007), a abordagem da territorialização da governança busca utilizar a noção de território como um *locus* espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade.

## **Gestão Social**

O termo gestão social vem sendo usado nas últimas décadas sob diferentes ângulos de análise, supondo-se que tal fato se relaciona com as transformações que se processam na sociedade capitalista. O termo desafia intelectuais, pesquisadores, profissionais, governantes e todos envolvidos de alguma forma na construção do setor público. As análises convergem para a visão de que a gestão do social deve ser conduzida a partir do pressuposto do bem comum em um processo descentralizado e participativo.

A gestão social não obedece ao padrão de gestão estratégica, pois busca substituir a gestão burocrática, pautada em interesses particulares, por um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o poder de decisão é deliberado pelos vários atores sociais envolvidos. Neste estudo, gestão social é pensada de acordo com o modelo de democracia deliberativa de Habermas, 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.

Segundo Tenório (2004), o conceito de gestão social é abordado como uma construção de uma nova relação entre o poder público e a sociedade, se aproximando de um processo onde a hegemonia das ações possui caráter intersubjetivo. Isto é, no qual os mais interessados na decisão da ação de interesse público são os 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. Deve ser uma prática gerencial à qual, na relação sociedade-Estado, seja incorporada a 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. Considerando, assim, essencial a participação dos diversos atores sociais.

O cenário político atual ampliou o debate acerca de políticas públicas atreladas à democratização do Estado e sociedade. Esse movimento introduz a participação da sociedade civil na formulação, gestão e controle das políticas públicas. O presente trabalho visa analisar de que forma a Plenária dos Conselhos Comunitários do Município de Itaguaí

tem colaborado para viabilizar essa participação. Utilizamos como parâmetro os critérios de participação deliberativa, conforme quadro abaixo, que ilustra a forma como acontece a gestão participativa.

**Quadro 1** – Critérios de avaliação para processos decisórios participativos e deliberativos

Categorias	Critérios
<p>Processo de discussão: 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: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.</p>	<p>Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.</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>Pluralismo: 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>Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação</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>

categorias	critérios
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
Autonomia: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, 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: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: Extraído de Tenório e Villela et al. (2008, p. 11).

## METODOLOGIA

O estudo visa apresentar uma abordagem qualitativa a partir da análise crítica da realidade. Foi utilizada a análise documental da Plenária dos Conselhos Municipais do Município de Itaguaí que contempla todo processo histórico de criação e gestão desse espaço. Coletaram-se dados através da aplicação de formulário aos membros da Plenária. Esse contém as seguintes perguntas: A Plenária dos Conselhos articula as ações dos Conselhos Comunitários? De que forma? A Plenária estimula os Conselhos Comunitários a participar e compreender as transformações (políticas, sociais, econômicas; etc.) ocorridas no município? Como? Os encaminhamentos, como as demandas sociais da Plenária dos Conselhos ao poder público, oriundas dos Conselhos Comunitários, são atendidos? De que forma a Plenária dos Conselhos enxerga o crescimento econômico do município? De que forma a Plenária dos Conselhos estimula os Conselhos Comunitários a participar do acompanhamento do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do município? Quais segmentos participam dos Conselhos Comunitários? Dentro do município, alguma empresa está envolvida ou faz parte dos Conselhos ou da Plenária? A Plenária já encaminhou ao Ministério Público alguma denúncia de não atendimento de demanda social por parte do poder público? Tais perguntas foram elaboradas com base nas categorias e critérios de acordo com o Quadro 1, buscando responder ao objetivo do estudo.

Para o tratamento das informações colhidas, empregaremos o método de análise categorial que, segundo Bardin (1977), é a mais antiga e a mais utilizada técnica para interpretação de discursos, buscando explicar e identificar as atitudes do locutor pela sua fala. Nesse sentido, o pesquisador irá verificar nas falas a adequação aos critérios contidos no modelo de avaliação de participação social com base no conteúdo do formulário de perguntas aplicado aos membros das coordenadorias da Plenária, categorizando-os a partir dos critérios de participação deliberativa conforme Quadro 1, definidos por seis categorias analíticas: processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum.

## **Síntese dos resultados**

Conforme o Quadro 1, a categoria referente ao processo de discussão pressupõe igualdade de direitos, entendido como espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos. De acordo com o formulário respondido pelos membros da Plenária dos Conselhos Comunitários, verificamos que essa potencializa os processos de discussões nas reuniões periódicas com os presidentes dos Conselhos Comunitários, ficando esse processo comprometido à medida que algumas reivindicações são pessoais e partidárias. Dessa forma, a participação da Plenária no acompanhamento da política de desenvolvimento local fica afetada, tendo em vista deliberações de cunho pessoal, não oriundas da sociedade civil, conforme explicitado a seguir:

A Plenária realiza reuniões com os presidentes dos conselhos comunitários, porém, identificamos uma falta de comprometimento de alguns que têm interesse puramente político nos conselhos (Membro da Plenária – representante do Conselho Comunitário de Chaperó).

De acordo com o quadro de critérios de participação deliberativa, podemos entender processo de inclusão como incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas, ou seja, a participação efetiva de todos. A Plenária favorece a inclusão uma vez que abre espaço de discussão e decisão das políticas públicas do município via sociedade civil através dos Conselhos Comunitários. Contudo, sentimos a falta do envolvimento de representantes das empresas locais, comprometendo, assim, o pluralismo no processo de discussão das políticas públicas. Compreendemos pluralismo, conforme o quadro de critérios de participação deliberativa, como o envolvimento de diversos atores (poder público, sociedade civil e mercado) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.

Assim, verificamos que a Plenária dos Conselhos Comunitários configura-se como instrumento de articulação com o poder local, porém, para sua eficácia, precisa do envolvimento do mercado e do poder público no processo de discussão das políticas públicas, conforme apontado abaixo:

Os segmentos que participam dos Conselhos Comunitários são as associações de moradores, diretores de escolas locais, funcionários de postos de saúde e

moradores em geral (Membro da Plenária – representante do Conselho Comunitário do Engenho).

Os conselhos, através da Plenária, fazem, de dois em dois anos (leitura atualizada), um levantamento de todas as necessidades dos bairros e entrega tal levantamento ao prefeito e ao presidente da Câmara para que possa servir de subsídio para administração pública (Membro da Plenária – representante do Conselho Comunitário de Piranema).

No que tange à igualdade participativa, que no presente estudo, conforme o quadro de critérios de participação deliberativa, é entendida como isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas, foi analisado que a Plenária apenas realiza burocraticamente os encaminhamentos, onde são atendidos ou não. Foi observada a falta de isonomia efetiva, ou seja, não há igualdade de participação nas decisões. De acordo com o critério de avaliação participativa, citado no Quadro 1, para existir isonomia efetiva é necessária a intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas pública, o que não acontece na prática, pois a sociedade civil, através da Plenária, apenas encaminha as demandas sociais, não participando do seu processo de construção e discussão. Conforme a fala do membro da Plenária, transcrita a seguir, fica comprometido o acompanhamento da política de desenvolvimento local pela sociedade civil tendo como articulador a Plenária dos Conselhos Comunitários:

O decreto 3310 29/10/2007 lavrado pelo Senhor Prefeito de Itaguaí nos dá a condição de parceiros preferenciais do poder público. Assim, os conselhos, em seus bairros, levantam necessidades, repassam à Plenária que as encaminha ao poder público (Membro da Plenária – representante do Conselho Comunitário de Brisamar).

A Plenária está localizada no prédio da prefeitura, ocupando uma sala cedida pelo poder público. Dessa forma, sua autonomia, entendida como isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas, conforme o quadro de critérios de participação deliberativa, fica comprometida, pois o seu funcionamento depende financeira e institucionalmente do poder público. Observamos, de acordo com a fala abaixo, que algumas medidas que possam prejudicar o seu relacionamento com o poder público não são tomadas:

As ações da Prefeitura são comparadas às propostas dos conselhos para que se possa verificar o nível de atendimento. Através de ofícios, a Plenária, junto com os conselhos, cobra do poder público as ações previstas. A Plenária centraliza todas as reivindicações oriundas dos Conselhos Comunitários e encaminha, acompanha e cobra os resultados [...] Nunca fizemos nenhum tipo de denúncia ao Ministério Público por falta de atendimento, alguns são atendidos a longo prazo, alguns ainda estamos aguardando (Membro da Plenária – representante do Conselho Comunitário de Piranema).

Compreendemos ‘bem comum’ como sinônimo de ‘bem-estar social’, ou seja, bem de todos os participantes envolvidos na discussão. De acordo com o quadro de critérios de

participação deliberativa, ‘bem comum’ envolve o ‘bem-estar social’ alcançado através da prática republicana, onde há uma avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

#### Quadro 2 – Síntese dos resultados

<b>Categorias</b>	<b>Análise conforme formulário respondido</b>
Processo de discussão	<p>Pontos positivos: a gestão da Plenária dos Conselhos Comunitários potencializa os processos de discussão a partir das dinâmicas de reuniões com os presidentes dos Conselhos Comunitários.</p> <p>Pontos negativos: encaminhamentos por parte dos presidentes de reivindicações pessoais e partidárias que não foram deliberadas nas reuniões dos Conselhos.</p>
Inclusão	<p>Pontos positivos: a Plenária dos Conselhos Comunitários configura-se um importante espaço de discussão e decisão das políticas públicas com a participação da sociedade civil através dos Conselhos Comunitários.</p> <p>Pontos negativos: falta de envolvimento das empresas locais (mercado) e poder público.</p>
Pluralismo	A categoria pluralismo fica comprometida, pois não são envolvidos todos os atores sociais no processo de discussão (poder público, sociedade civil e mercado).
Igualdade participativa	<p>Ponto positivo: Nas reuniões da Plenária dos Conselhos Comunitários, não há diferença de poder no âmbito das discussões.</p> <p>Ponto negativo: as demandas sociais encaminhadas dependem da aprovação do poder público, em última instância, portanto, não há uma isonomia efetiva.</p>
Autonomia	A categoria autonomia fica comprometida à medida que a Plenária dos Conselhos Comunitários depende financeira e institucionalmente do poder público.
Bem comum	<p>Ponto positivo: a Plenária dos Conselhos Comunitários busca a constituição do bem-estar social.</p> <p>Ponto negativo: ausência do envolvimento das empresas locais (mercado) e poder público no planejamento das ações junto à sociedade civil e posteriormente uma avaliação de resultados.</p>

Fonte: Elaboração própria, baseada nos resultados da pesquisa

Em relação ao crescimento econômico do município, a Plenária encara como positivo, de acordo com as falas abaixo, e estimula os membros dos Conselhos Comunitários a participar das discussões com os Conselhos Municipais de Políticas. Entretanto, como já foi apontado, foi sentida a falta do mercado e do envolvimento do poder público nas discussões, de forma a se pensar nas demandas encaminhadas, objetivos planejados e resultados alcançados e no bem comum com o envolvimento de todos os atores sociais. Assim, a Plenária dos Conselhos Comunitários seria um instrumento fundamental de organização da sociedade civil no

acompanhamento da política de desenvolvimento local, como também um importante articulador com o poder público.

A plenária participa ativamente das transformações do município e mantém conselheiros comunitários em todos os Conselhos Municipais, tais como: Educação, Saúde, Assistência Social, Meio ambiente, Habitação, entre outros, agindo assim no nascedouro das iniciativas (Membro da Plenária – representante do Conselho Comunitário de Ibirapitanga).

Vemos o crescimento econômico com otimismo, pois quanto maiores os recursos maior será a aplicação em todas as áreas das secretarias do município. Esse crescimento causou asfaltamento de noventa por cento das ruas de Itaguaí, construção de escolas, creches, postos de saúde, o que gerou empregos (Membro da Plenária – representante do Conselho Comunitário de Mazombinha).

O quadro 2 (pág. 114) mostra os pontos de destaque na análise apresentada, baseados nos formulários respondidos pelos membros da Plenária dos Conselhos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pensar gestão social significa refletir acerca de um gerenciamento participativo, dialógico, em que o poder de decisão é deliberado pelos vários atores sociais envolvidos. Entendemos, neste estudo, que cidadania deliberativa é a forma de acontecer a gestão social, sendo algo construído e que adquire formato a partir das interações entre os atores envolvidos (poder público, sociedade civil e mercado), ou seja, governança.

Conforme verificado neste estudo, a cidadania deliberativa na gestão da Plenária dos Conselhos ainda se encontra em processo de construção. Contudo, observamos alguns pontos positivos, destacando a organização da participação cidadã, através da Plenária e dos conselhos comunitários.

Constatamos ineficiência da Plenária dos Conselhos Comunitários no acompanhamento e exigência de ações deliberadas pela sociedade civil, via conselho comunitário ao poder público. Foi observado, também, falta do envolvimento com o mercado, visto que a realidade do município é de implementação de diversos empreendimentos em diferentes fases de instalação e de funcionamento. Nesse sentido, temos um domínio maior do mercado na definição da trajetória de crescimento do município. Ou seja, forças ainda muito desiguais entre os atores sociais, seja por parte da prefeitura (poder público), que vem buscando ampliar seu papel no jogo político, seja por parte da comunidade local que se mostra fraca frente ao poderio das grandes empresas. Diante dessa realidade, a Plenária dos Conselhos deveria agir de modo mais direto quanto ao acompanhamento das políticas sociais, cobrando uma articulação do poder público, mercado e sociedade civil nas ações de saúde, educação, assistência social, saneamento, etc. Dessa forma, seria um ponto de partida para o envolvimento dos atores sociais.

A existência de espaços socialmente organizados denota a potencialidade que o município

tem em construir um desenvolvimento territorial através do processo de diálogo, mesmo que a constituição desses espaços, a princípio, tenha sido através de atendimento burocrático de uma exigência legal, no caso, o Estatuto das Cidades.

A plenária dos conselhos tem colaborado para viabilizar a participação da sociedade civil, porém, possui o grande desafio de examinar os pontos negativos a serem superados, para potencializar as iniciativas de gestão, somando, com eficiência, diálogo e atendimento das demandas sociais.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Lei Nº 10.257, de 10/7/2001 (**Estatuto da Cidade**). *Diário Oficial da União*, Seção I (Atos do Poder Legislativo). Edição Nº 133, de 11/7/2001.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais**. IICA-OPPA/CPDA. 2007

FISCHER, Tânia. *Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas: Aprendendo com Fragmentos e Reconfigurações do Local*. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão estratégica: Cidades Estratégicas e Organizações Locais**. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1996.

FUNDAÇÃO CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS BENTO RUBIÃO. **Plano Diretor de Itaguaí**. Avaliação Final. Rio de Janeiro, 2008.

HABERMAS, J. **Verdade e Justificação: Ensaio Filosófico**. São Paulo: Loyola, 2004.

PERICO, R. E. **Identidade e Território no Brasil**. Brasília, 2009.

SANTANA, J. S.; GUEDES, C. A. M.; VILLELA, L. E. *Desenvolvimento Territorial Sustentável e Desafios Postos por Megaempreendimentos: O Caso do Município de Itaguaí - RJ*. **Cadernos EBAPE BR** (FGV), v. 9, p. 846-867, 2011.

TENÓRIO, F; VILLELA, L. E. *Critérios para Avaliação de Processos Decisórios Participativos Deliberativos na Implementação de Políticas Públicas*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA - EnAPG. **Anais...** Bahia: Salvador, 2008.

\_\_\_\_\_. *Cidadania e Desenvolvimento Local: Casos Brasileiros*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, **Anais...** Madrid, Espanha, 2 a 5 nov. 2004.

**Lucimar  
Ferraz de  
Andrade  
Macedo**

Mestranda do PPGDT/UFRRJ, especialista em Gestão Social pela Universidade Castelo Branco, Brasil (2007), Assistente Social da Secretaria Municipal de Assistência Social - Itaguaí/RJ, Brasil.

**Lamounier  
Erthal Villela**

Professor do PPGCTIA/PPGDT/UFRRJ Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil.



Foto: Márdel Santos

## **Fundamentação Moral do Combate à Pobreza no Brasil: Um Confronto entre os Princípios Orientadores do Banco Mundial, Rawls, Sen do PNUD e o Princípio Ético-Normativo da Filosofia da Libertação**

**Guilherme Dornelas Camara**

### **Resumo**

Este ensaio apresenta uma diferenciação entre os princípios que informam as propostas dos autores e instituições considerados as principais referências para a compreensão dos Programas de Combate à Pobreza em voga no Brasil: John Rawls, Amartya Sen, o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O argumento desenvolvido é o de que as proposições desses autores e instituições diferenciam-se desde as filosofias morais e os princípios éticos que as fundamentam. Em comum, eles tomam a configuração contemporânea do sistema capitalista como organizadora da vida em sociedade, buscando soluções para a pobreza, a miséria e a injustiça social dentro desse próprio sistema. Em oposição a essa lógica, o artigo propõe a Filosofia da Libertação como fundamento para pensar os Programas de Combate à Pobreza no Brasil, pois o princípio ético que ela estipula se apresenta perante o modo de produção vigente como uma exterioridade, como uma interpelação para que se cumpra a obrigação ética da vida, isto é, a reprodução e o desenvolvimento da vida humana.

### **Palavras-chave**

Pobreza. Programa Bolsa Família. Moral. Ética. Filosofia da Libertação.

### **Abstract**

This essay presents the principles which inform the proposals of authors and institutions conceived as the main references to understand the Social Programs for Fighting against Poverty in Brazil: John Rawls, Amartya Sen, the World Bank and the United Nations Program for Development. The argument is that these proposals are different amongst one another concerning the moral philosophies and ethical principles on which they based. In common, they display the current configuration of capitalism as the criteria to organize life in society. The solutions for poverty, privation, and social injustice presented lie within this very system. In opposition to this logics, the paper proposes the Philosophy of Liberation as the

foundation to think the Social Programs for Fighting Against Poverty in Brazil, because the ethical principle that this philosophy stipulates is presented as something exterior to the capitalist system. It departs from the interpellation to respond to the ethical obligation of life, i. e., the reproduction and growth of human life in community.

**Keywords** Poverty. *Programa Bolsa Família*. Moral. Ethics. Philosophy of Liberation.

## INTRODUÇÃO

As análises e propostas do Banco Mundial, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de John Rawls e Amartya Sen para o combate à pobreza têm sido adotadas como suporte teórico para a implantação de políticas de combate à pobreza no Brasil (NERI, 2011; POCHMANN, 2012; ROUSSEFF, 2012), em especial para os dois programas governamentais com esse objetivo: o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria, que efetivam uma transferência de renda para famílias pobres (com renda *per capita* de R\$70,01 a R\$140,00 mensais) e miseráveis (com renda *per capita* inferior a R\$70,00 mensais). Para que essa cessão se realize, as famílias devem cumprir com condicionalidades na saúde e na educação, como: as gestantes necessitam realizar o acompanhamento pré-natal; as famílias devem observar o calendário de vacinação e as crianças em idade escolar precisam apresentar frequência igual ou superior a 75% das aulas. Contudo, esses autores e organismos multilaterais apresentam análises e propostas para o combate à pobreza que se diferenciam desde os princípios éticos que as fundamentam. Partem de filosofias morais diferentes entre si, o que acaba por estabelecer bases diversas para a compreensão e o tratamento de tais problemas na sociedade contemporânea.

Nesse texto, tenho como objetivo apresentar as diferenças dessas propostas desde a sua fundamentação moral, observando como tais autores e instituições internacionais procuram conferir universalidade aos princípios que orientam as suas proposições. Em comum, tratam o tema da pobreza desde a sua evidência no momento atual da sociedade capitalista, não elaborando propostas para o fim da pobreza em termos absolutos, mas abordando o fenômeno desde os determinantes históricos do modo de produção vigente, tomado como inevitável. Autores como John Rawls e Amartya Sen, ao retomarem alguns aspectos da filosofia moral aristotélica, o fazem de modo a apropriá-los para o contexto social, histórico e econômico vigente. Ter no horizonte analítico os determinantes do modo capitalista de produção pode contribuir para o entendimento de como se assemelham e se diferenciam as bases éticas das propostas desses autores e organismos internacionais. Não se trata, com isso, de situar o modo de produção capitalista em seu momento atual como um ‘cenário’, ou um ‘pano de fundo’ para a elaboração das teorias e proposições desses autores e instituições, mas de identificar os aspectos condicionantes do sistema que levaram à sua formulação. Isso demonstra que as teorias e proposições são forjadas a partir das necessidades de uma

comunidade real. Os documentos do Banco Mundial, do PNUD e os textos de John Rawls e Amartya Sen mostram que o crescimento econômico não gerou o nível de bem-estar e de justiça social que signifique a superação da pobreza. A configuração contemporânea do sistema capitalista é tomada pelo Banco Mundial, pelo PNUD e por Sen como organizadora da vida em sociedade, de modo que procuram soluções para a pobreza dentro desse próprio sistema. Partindo do pressuposto do crescimento econômico, qualificam o desenvolvimento enquanto ‘humano’, para o PNUD; ‘mundial’, para o Banco Mundial; e ‘como liberdade’, para Sen. Centro da promessa da “realização das capacidades” (SEN, 2000) dos indivíduos, o desenvolvimento é atrelado ao imperativo filantrópico de “ajudar as pessoas a ajudarem a si mesmas” (WORLD BANK, 2011). Sen e os referidos organismos internacionais tomam o capitalismo não como um particular, como um modo de produção possível, mas naturalizam o sistema como o único possível, universalizado no presente e no devir dos seres humanos. Isso exige uma correção, a qual considero fundamental para a continuidade deste trabalho. A imbricação das formulações desses autores no sistema vigente, com seus determinantes e valores, torna mais apropriado tratar de uma ‘fundamentação moral’ do que de ‘princípios éticos’. Rejeitando o imperativo do desenvolvimento, proponho a Filosofia da Libertação, iniciada pelo filósofo argentino Enrique Dussel, como fundamentação para refletir sobre os Programas de Combate à Pobreza no Brasil. Para Dussel, no âmbito da sociedade capitalista contemporânea, a produção da pobreza na Periferia é a contrapartida da produção da riqueza no Centro. Nessa abordagem da filosofia, é retomado que é a força de trabalho empregada pela classe trabalhadora no processo de produção que agrega valor às mercadorias que são vendidas pelos capitalistas. Assim, a pobreza, na classe trabalhadora, proletária, é resultado da produção de riqueza para a classe burguesa. Transformando socialmente os materiais da natureza, os trabalhadores geram riqueza. Contudo, essa riqueza lhes é alheada pelos possuidores dos meios de produção (MARX, 1980). Assim, nego a pretensa suficiência dos princípios morais do Banco Mundial, de Sen, Rawls e do PNUD em virtude do princípio ético da produção e reprodução da vida humana (DUSSEL, 2002). A adoção desse princípio ético exige a diferenciação entre a consciência moral e a consciência ética: “A mera consciência moral aplica os princípios do sistema vigente, mas a consciência ética se abre para o que é exterior a ela”. Posso, desde essa sentença, afirmar que as teorias e proposições de Rawls, Sen, Banco Mundial e PNUD partem de uma consciência moral acerca das insuficiências do modo de produção vigente e não da atividade reflexiva de uma consciência ética. Ao remeter à fundamentação moral de tais elaborações, entendo que a moral se manifesta somente na sociedade, respondendo às suas necessidades e cumprindo uma função determinada. Para Sánchez Vázquez (2000, p. 67), “a sociedade se compõe de homens concretos e não existe independentemente dos indivíduos reais que, por sua vez, não existem fora da sociedade”. Portanto, a fundamentação moral das teorias e proposições do Banco Mundial, do PNUD e de Amartya Sen estaria atrelada à concretude do sistema capitalista contemporâneo, pensada a partir da sua existência e para garantir a sua manutenção. Em especial, ao analisar a fundamentação moral das formulações de Rawls, é preciso fazê-lo de modo diferenciado, pois esse autor apresenta a teoria da justiça como equidade desde uma hipotética “situação original”, na qual “todos têm os mesmos direitos no processo de escolha dos princípios [da justiça] [...]. A finalidade dessas condições é representar a igualdade entre os seres humanos como pessoas morais, como criaturas que

têm uma concepção do próprio bem e estão capacitadas a ter um senso de justiça” (RAWLS, 2008, p. 23). Contudo, o caráter hipotético da situação original na qual o autor posiciona os indivíduos para a escolha dos princípios de justiça cede lugar à estrutura básica da sociedade capitalista na qual a justiça como equidade se realizaria. Isto é, em sua teoria, a justiça está manifesta na “liberdade de pensamento e de consciência”, nos “mercados competitivos”, na “propriedade particular dos meios de produção” e “na família monogâmica” (RAWLS, 2008, p. 8). Se o princípio ético da equidade na teoria de Rawls abre, em seu ponto de partida hipotético, possibilidade para a universalidade, logo em seguida o autor reafirma alguns dos determinantes e valores do sistema vigente, inscrevendo a justiça justamente no escopo das possibilidades de se realizarem nessas instituições tipicamente capitalistas. Desse modo, Rawls parte de uma consciência moral, logo, erige uma fundamentação moral para a sua teoria, que não chega a constituir uma superação da negação da vida do sistema vigente, mas que parte da sua estrutura para pensar a equidade. Em oposição à universalidade do modo de produção vigente como o meio natural para a realização do devir humano, presente na intertextualidade dos autores e instituições citados, Dussel propõe a filosofia da libertação. Para ele, tanto o discurso do desenvolvimento, articulado pelo Banco Mundial, pelo PNUD e por Sen, quanto os bens e as instituições referidas por Rawls, impedem a realização do princípio ético-material normativo da reprodução e manutenção da vida humana (DUSSEL, 2004). A filosofia da libertação de Dussel parte desse princípio como universal, que não se reduz ao particular do sistema capitalista, mas que é negado em seu seio.

Expostos os elementos que subsidiam este trabalho, apresento a organização do texto, que visa facilitar a realização do objetivo proposto. Além dessa breve introdução, apresento, na seção um, a fundamentação moral que subjaz as publicações do Banco Mundial sobre o tema, principalmente os Relatórios do Desenvolvimento Mundial; na seção dois, abordo os princípios éticos da teoria da justiça como equidade, de John Rawls; em seguida, na seção três, me detenho na fundamentação moral da abordagem das capacidades de Amartya Sen, a qual é subsidiária para os Relatórios do Desenvolvimento Humano, publicados pelo PNUD, tema da seção quatro; na seção cinco, identifico os princípios éticos estipulados por Enrique Dussel para uma filosofia da libertação; na seção seguinte, apresento algumas considerações finais e as referências adotadas neste trabalho.

## **A FUNDAMENTAÇÃO MORAL DO BANCO MUNDIAL**

Os relatórios referidos nesta seção expressam as definições apresentadas pelo Banco Mundial acerca da pobreza e da miséria. Para o Banco, é fundamental tornar os mercados mais favoráveis aos pobres e à sua noção complementar da equidade como igualdade de oportunidades (WORLD BANK, 2001). Uma reflexão sobre a fundamentação moral desse organismo internacional perpassa justamente pela centralidade dessas duas concepções para o combate à pobreza.

Está declarado no sítio eletrônico do Banco Mundial que o seu principal objetivo com os

empréstimos oferecidos aos países subdesenvolvidos é:

[...] lutar contra a pobreza com paixão e profissionalismo para obter resultados duradouros e ajudar as pessoas a ajudarem a si mesmas e ao seu ambiente [sic], proporcionando recursos, compartilhando conhecimento, construindo capacidades e forjando parcerias nos setores públicos e privados (WORLD BANK, 2011a).

Como a afirmação destacada deixa evidente, o meio identificado pelo Banco para a luta contra a pobreza e “para ajudar as pessoas a se ajudarem” é a inclusão nos mercados. Com isso, o Banco Mundial estabelece que o mercado é o espaço democrático para realizar as trocas de modo eficaz. Subjaz a essa ideia outra, também relevante para a identificação do embasamento moral dessa instituição, a de que a economia é um mecanismo autorregulado, que não deve sofrer intervenções intempestivas dos governos (MISOCZKY, 2003).

Ampliando as oportunidades das pessoas “oferecerem o seu trabalho e os seus produtos” (WORLD BANK, 2001, p. 61), o Banco Mundial visa proporcionar equidade, através de alianças com governos, ONGs e outros organismos internacionais. Cabe esclarecer que, para o Banco Mundial (2006, p. 4), equidade significa “[...] que os indivíduos deveriam ter oportunidades iguais de buscar uma vida de acordo com a sua própria escolha e serem poupados da privação extrema”.

Com os trechos expostos dos Relatórios do Desenvolvimento Mundial é possível notar alguns dos fundamentos morais sobre os quais o Banco Mundial elabora suas proposições e recomendações. Ao relacionar a participação no mercado com o desenvolvimento mundial, o Banco situa o mercado como o espaço no qual é possível superar a pobreza a partir das trocas. Ou seja, a ampliação das trocas no mercado aumentaria o bem-estar dos indivíduos, articulados com empresas, organizações não governamentais e o governo. Nesse sentido, é possível vislumbrar uma proximidade entre as formulações do Banco e aquelas da moral utilitarista. O utilitarismo configurou-se como uma teoria moral normativa que pregava a maximização do bem da maioria das pessoas (DRIVER, 2009). Cabe ressaltar a centralidade das formulações de Jeremy Bentham para a constituição da teoria utilitarista. Para Bentham (1823), uma ação é moralmente boa, correta ou virtuosa em vista das consequências que ela gera, do prazer ou da utilidade que produz. O princípio da utilidade é o padrão da ação correta, tanto por parte dos indivíduos, quanto por parte dos governos. “Esse padrão deve ser calculado racionalmente, de modo que as ações são tidas como corretas quando elas promovem o prazer ou a felicidade, e reprováveis quando elas têm alguma tendência a causar infelicidade ou tristeza” (DRIVER, 2009). Isso implica uma visão egoísta dos indivíduos, na qual o bem-estar geral é promovido pela maioria do bem-estar individual, no sentido de que, se as pessoas agem visando o seu bem-estar, logo o bem-estar geral pode ser alcançado. Essa formulação ignora que, em alguns casos, o bem-estar geral é incompatível com o bem-estar individual. Para o utilitarismo, o princípio para um indivíduo é elevar o seu próprio bem-estar ao máximo e, para uma sociedade, é promover ao máximo o bem-estar da maioria de seus membros. É possível, então, fazer uma aproximação entre as formulações do Banco Mundial para a superação da pobreza e a teoria moral utilitarista. O mercado torna-se, para aquele organismo, o *locus* da busca de oportunidades iguais a partir das escolhas

individuais sobre aquilo que valorizam. Desde essa perspectiva, cada um realizando o seu bem-estar levaria a uma sociedade em que haveria muito bem-estar.

Portanto, tratar a pobreza desde o mercado significa mobilizar os pobres para resolverem eles mesmos os seus problemas materiais; eliminar a pobreza passa pela sua inserção no mercado. Contudo, o mercado não é um mecanismo pautado pela igualdade de oportunidade para todos; a realização do bem-estar de um indivíduo não garante a realização do bem-estar de todos, desde o próprio ideal de um mecanismo de trocas autorregulado. Além disso, para os utilitaristas, não importa o modo como o bem-estar e as satisfações se distribuem entre os indivíduos, a distribuição que importa é a que produza a satisfação máxima (RAWLS, 2008). Tal fundamentação moral parte do pressuposto de indivíduos egoístas, interessados na realização de seu bem-estar pessoal para defender a definição individual dos bens que cada um considera valioso para si. A inclusão dos pobres no mercado autorregulado não pode, por si só, garantir a superação da pobreza. Práticas embasadas por essas diretrizes podem acarretar a maximização do bem-estar de alguns poucos indivíduos, ao passo que aprofunda o empobrecimento e a miséria de muitos outros. Tomando como base a fundamentação moral do Banco Mundial, ainda assim, isso seria desejável.

## **Os Princípios Éticos da Teoria da Justiça como Equidade**

John Rawls é crítico à aplicação da teoria moral utilitarista para a política. Em sua *Justiça como Equidade* (RAWLS, 2008), ele denuncia as fraquezas dessa abordagem teórica, ao passo em que formula a sua teoria para a fundamentação de uma democracia constitucional. O filósofo americano não acreditava “[...] que o utilitarismo possa explicar as liberdades e direitos básicos dos cidadãos como pessoas livres e iguais, uma exigência de importância absolutamente primordial para uma consideração das instituições democráticas” (RAWLS, 2008, p. XIV). Rawls faz-se valer da noção do contrato social como fundamento para pensar uma sociedade bem ordenada, que não existe apenas quando está planejada para promover o bem de seus membros, mas quando é efetivamente regulada por uma concepção pública de justiça (RAWLS, 2008). Apesar de Rawls não dedicar muito de sua obra ao combate à pobreza, a ideia da justiça como equidade é ponto fundamental para a elaboração de teorias embasadoras e análises sobre os Programas de Combate à Pobreza no Brasil, com o intuito de que eles superem uma condição de injustiça social. Essa importância deve-se à atenção de Rawls para a maneira como as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social (RAWLS, 2008). A concepção pública de justiça pensada por Rawls está consolidada a partir de um consenso original, decorrente da “posição original de igualdade”, situação puramente hipotética na qual os indivíduos escolhem os princípios da justiça sob um “véu de ignorância”, isto é, “não conhecem o seu lugar na sociedade, a posição de sua classe ou o *status* social e ninguém conhece sua sorte na distribuição de dotes e habilidades naturais, sua inteligência, força e coisas semelhantes” (RAWLS, 2008, p. 13). Rawls embasa-se em uma concepção formalista de ética, que aponta, de um lado, para a autonomia dos sujeitos na posição original e, de outro lado, para a universalidade da escolha ‘cega’ dos dois princípios

de justiça válidos para todos os sujeitos. Tais são os princípios de justiça, em sua última formulação pelo autor:

(a) cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos; e

(b) as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, em segundo lugar, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio de diferença) (RAWLS, 2008, p. 60).

Nesse aspecto, os princípios de justiça aproximam-se da máxima do imperativo categórico kantiano. Sobre esse, Kant (2005, p. 47, grifos do autor) afirma em sua *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*: “não é limitado por nenhuma condição e se pode chamar propriamente *mandamento absoluto*”, pois tem “o caráter de uma lei prática” (KANT, 2005, p. 51). Tal é o imperativo categórico de Kant (2005, p. 52): “age só segundo a máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal.” Se é possível conceber alguma pretensão de universalidade na situação hipotética da posição original e mesmo na formulação dos princípios de justiça, essa ideia dissipa-se na afirmação das instituições responsáveis pela distribuição dos direitos e deveres, isto é, a liberdade de pensamento e consciência, os mercados competitivos, a propriedade privada dos meios de produção e a família monogâmica (RAWLS, 2008). São essas instituições sociais mais importantes que definem os direitos e deveres das pessoas e repercutem em seus projetos de vida, no que podem esperar vir a ser e no grau de bem-estar que podem almejar (RAWLS, 2008). Apesar de estabelecer a concepção política de justiça como equidade, ao referir às instituições sociais mais importantes, o autor parte do pressuposto econômico e social da propriedade privada dos meios de produção e dos mercados competitivos, fatores típicos do sistema capitalista. Sendo essas instituições responsáveis pela distribuição dos direitos e deveres em um sistema de cooperação social, a justiça como equidade de Rawls oferece subsídios para a manutenção das relações sociais capitalistas, pois versa formalmente sobre a universalidade das relações entre os capitalistas, proprietários dos meios de produção e os trabalhadores, cuja única propriedade é a sua força de trabalho, vendida nos mercados competitivos. Nesse sentido, Rawls torna a relação fundadora do sistema do capital, aquela entre proprietários e não-proprietários - particular dessa sociedade - universal, ao qual os dois princípios formais de justiça estabelecidos remetem, garantindo o ordenamento social. A necessidade do ordenamento social realiza-se com a distribuição dos bens primários entre os menos favorecidos. Para o autor, os bens primários são:

[...] as diferentes condições sociais e meios polivalentes geralmente necessárias para que os cidadãos possam desenvolver adequadamente e exercer plenamente suas duas faculdades morais, além de procurar realizar suas concepções do bem (RAWLS, 2003, p. 81).

Na visão de sociedade capitalista de Rawls, a aderência às instituições sociais mais

importantes é aprovável desde o ponto de vista moral e necessária para a realização das concepções de bem. Disso decorre que os menos favorecidos realizem um

[...] plano racional - limitado, como sempre, pelos princípios do justo - [que] permite que a pessoa se desenvolva, contanto que as circunstâncias permitam, e exerça tanto quanto possível suas capacidades realizadas (RAWLS, 2008, p. 530).

Na vida prática dos indivíduos na sociedade capitalista contemporânea, a realização das capacidades dos indivíduos nas instituições sociais mais importantes reforça a divisão da sociedade em classes, pois a participação de milhões de pessoas no mercado é compulsória justamente pela falta da propriedade dos meios de produção. Entram no mercado para vender a força de trabalho, sua única posse, de modo a garantir a sua sobrevivência e a de sua família. A escolha ideal dos princípios fundamentais da justiça como equidade não realiza um novo bem na materialidade das relações de produção vigentes. A teoria da justiça como equidade reforça o modo de produção capitalista, não só no que toma seu como pressuposto, mas, principalmente, na reafirmação dos papéis dos indivíduos no sistema capitalista. Isto é, a fundamentação moral formal da justiça como equidade garante a realização de um plano racional que alarga “a democracia da propriedade privada”, na qual está garantida a “posse de ativos produtivos” de uns poucos que se apropriam das “qualificações profissionais e habilitações técnicas” de muitos (RAWLS, 2008, p. XVII). A moral formal que subsidia o pensamento de Rawls garante a manutenção do sistema capitalista vigente, pois concebe como bem um plano racional a ser desenvolvido a partir das predisposições existentes para os sujeitos no sistema de cooperação social, sejam eles os proprietários dos meios de produção ou os menos favorecidos.

## **A Fundamentação Moral da Abordagem das Capacidades**

Em sua Abordagem das Capacidades, Amartya Sen propõe questionar o pensamento econômico clássico a partir da pergunta “Como viver?” (SEN, 1991, p. 20). Em um livro dedicado especialmente ao tema, *Sobre Ética y Economía*, o autor relaciona economia, ética e uma visão ética da política, ao passo em que denuncia o empobrecimento da economia moderna devido ao distanciamento que existe entre essas áreas do conhecimento (SEN, 1991). Ao longo de sua obra, o autor apropria-se de algumas formulações de Rawls sobre a justiça para questionar a separação entre a ética e a economia política. Assim como Rawls, Sen apresenta uma oposição ao pensamento utilitarista, dominante na economia moderna. O autor critica tanto a associação imediata do real como racional, quanto o pressuposto egoísta sustentado por autores utilitaristas. Sobre esse ponto, Sen (1991, p. 33) afirma que “o enfoque egoísta da racionalidade supõe, entre outras coisas, um firme rechaço à visão da motivação ‘relacionada com a ética’”. O autor retoma a aproximação entre a economia e a ética desde restrições deontológicas. Para ele, é fundamental superar o utilitarismo através de uma abordagem consequencialista da economia, mas de um consequencialismo de base deontológica, como fica claro na seguinte passagem:

Para obter uma valoração global da importância ética de uma atividade, é necessário não só examinar seu valor intrínseco (se é que tem algum), mas também sua função instrumental e suas consequências sobre outras coisas, isso é, analisar as distintas consequências, intrinsecamente valiosas ou não, que essa atividade pode ter (SEN, 1991, p. 95).

A combinação de teorias deontológicas com o consequencialismo tem sido adotada por alguns autores com o intuito de minimizar as fraquezas percebidas na deontologia, como a possibilidade de dilemas morais, ocasionados por deveres conflitantes, já que todos os deveres deontológicos são categóricos (ALEXANDER; MOORE, 2008). A associação de teorias deontológicas ao consequencialismo permitiria, segundo Alexander e Moore (2008), preservar os avanços oferecidos por essa corrente teórica<sup>1</sup>. Ao fazer a comparação entre uma teoria baseada nos deveres morais de garantir a vida com uma abordagem consequencialista, de matriz utilitarista, Sen possibilita que o dever de um sujeito cumprir uma norma categórica possa ser avaliado pelas possíveis consequências que sua ação possa causar. É daí que o autor formula a sua Abordagem das Capacidades, expressão que representa a habilidade de um indivíduo realizar atos ou alcançar estados que sejam valorizados por ele (SEN, 2001). Sen (2001) afirma que Aristóteles já adotava o termo *dunamin*, que é frequentemente traduzido como potencialidade, para discutir um aspecto do bem humano, mas esse mesmo termo pode ser traduzido como ‘capacidade’ de existir ou de atuar. Para o autor, as conexões conceituais mais fortes de sua abordagem estão em relação à visão aristotélica do bem. “A visão aristotélica do bem humano está explicitamente ligada com a necessidade de primeiro averiguar a função do homem e ela, depois, explora a vida como sentido da atividade” (SEN, 2001, p. 46). Remontando a Aristóteles, Sen vincula o normativo com a vida material em sua teoria, pois, nas relações interpessoais, os homens devem agir de modo a alcançarem o bem-estar. Contudo, não o fazem desde o pressuposto de uma escolha egoísta, mas embasados pela avaliação das consequências de suas ações. Cabe ressaltar que o espaço para a realização de fazeres e para o alcance de estados valorizados é o mercado, onde as liberdades individuais se associam com a eficácia das disposições sociais existentes, se reforçando mutuamente (SEN, 2001). Para Sen (2000, p. 142) “o sistema de mercado determina a eficiência de utilidades individuais a partir da oferta aos indivíduos de oportunidades adequadas dentre as quais eles podem escolher”. Se, de um lado, Sen se aproxima de Aristóteles na elaboração de uma teoria econômica embasada em uma vida virtuosa, de outro lado, ele se afasta do filósofo grego, ao situar o mercado como o *locus* para a realização das capacidades humanas. Segundo Aristóteles (2006, p. 32), “para a felicidade é preciso não apenas uma virtude completa, mas também uma vida completa, visto que muitas mudanças e vicissitudes de toda a sorte ocorrem no decorrer da vida”. Ele resalta que existem três tipos principais de vida: a vida agradável, daqueles que identificam o bem ou a felicidade com o prazer; a vida política, daqueles que “identificam a felicidade com a honra”; e a vida contemplativa, que visa “unicamente a verdade e a perfeição” (Aristóteles, 2006, p. 89). Aqui, há uma extrapolação de Sen da filosofia moral aristotélica, pois os três tipos de vida não podem se realizar no mercado, espaço das trocas comerciais. A realização das virtudes humanas não se dá nesse *locus*, pois a honra não está disponível para a venda no mercado, mas se alcança na vida política. Além disso, mesmo que o belo e o verdadeiro sejam comercializados, já

haveriam se tornado mercadorias, isso é, teriam o seu ‘valor de uso’ submetido ao seu ‘valor de troca’, não sendo alcançados pela vida contemplativa, mas pela sua comercialização. Na abordagem das capacidades, há especial interesse pelo alcance de fazeres e estados que sejam valorizados (SEN, 2000). Nesse sentido, a realização dos funcionamentos desejados está inscrita na ordem do fazer, do produzir, daquilo que Aristóteles (2006) denomina *poiesis*. Contudo, as outras dimensões da vida não se realizam na produção, pois se “tornamos justos praticando atos justos, moderados agindo moderadamente, e igualmente com a coragem, etc.” (ARISTÓTELES, 2006, p. 40), esses atos não são atos produtivos, nem de comércio.

A origem da ação (sua causa eficiente, não final) é a escolha, e a origem da escolha é o desejo e o raciocínio dirigido a algum fim. Eis o porquê de não poder a escolha existir sem a razão e o intelecto, nem sem uma disposição moral, pois as boas e as más ações não podem existir sem uma combinação de intelecto e caráter (ARISTÓTELES, 2006, p. 129).

Ao ligar o ato humano a uma disposição moral e à razão, Aristóteles inscreve o ato humano justamente em um sistema moral de ação-reflexão, que está além da ideia do alcance de funcionamentos valiosos com a inserção no mercado, preconizada por Amartya Sen.

## **A Fundamentação Moral do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**

Ao referenciar o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) detenho-me especificamente nos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) publicados por esse órgão da ONU. Tais documentos apresentam significância para a recomendação de políticas sociais e para o financiamento de projetos por esse organismo. A principal categoria apresentada pelo PNUD nos Relatórios é a de ‘desenvolvimento humano’, trazida pela primeira vez no RDH de 1990, supervisionado por Mahbub ul Haq. De acordo com esse documento, o desenvolvimento humano tem como objetivo “criar um ambiente propício para as pessoas levarem vidas longas, saudáveis e criativas” (PNUD, 1990, p. 9). Por mais que esse objetivo do desenvolvimento preconizado pelo PNUD se alterasse ao longo dos anos de publicação dos Relatórios, o seu núcleo manteve-se, qual seja: “expandir as escolhas e as liberdades das pessoas” (PNDU, 1990; 1992; 1993; 1995; 1997; 1998; 1999; 2003; 2010). O fato dos Relatórios publicados pelo PNUD terem vários editores convidados ao longo dos anos dificulta o apontamento de uma fundamentação moral coesa ao longo de toda a série da publicação. Contudo, a influência da abordagem das capacidades de Amartya Sen não só para a sua matriz teórica, mas também para a formulação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ressaltada nos próprios documentos, auxilia nessa tarefa. O IDH configura um instrumento adotado pelo Programa para balizar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), dos quais os países-membros da ONU são signatários. Esses Objetivos, baseados na expectativa de vida ao nascer, no letramento e no Produto Interno Bruto (PIB) de um país (os elementos constituintes do IDH), visam avaliar o nível de desenvolvimento dos países para estabelecer novos “níveis mínimos [...]

para promover o desenvolvimento e erradicar a pobreza” (PNUD, 2010, p. 17), a serem alcançados até 2015. Tais objetivos não são dados ao acaso ou definidos *a priori*, mas estão relacionados às noções de ‘escolhas’ e ‘liberdades’, presentes também nas formulações de Amartya Sen. Cabe salientar que a ideia de liberdades e escolhas presente tanto na teoria de Sen, quanto nas análises e recomendações do PNUD, remetem às “oportunidades para viver uma vida tolerável” (PNUD, 1997, p. 15). Nesse sentido, o Programa incentiva, oferece apoio financeiro e valoriza ações que criem oportunidades econômicas para um número crescente de pessoas, principalmente mediadas por organizações não governamentais, pois essas são “pequenas, flexíveis, e com boas raízes e contatos locais - geralmente são muito mais adequadas para carregar o trabalho do desenvolvimento do que uma grande máquina burocrática [como a do Estado]” (PNUD, 1990, p. 29). A ampliação das escolhas e das liberdades, portanto, se daria nos mecanismos de mercado, espaço de realização de uma ‘vida tolerável’. A fundamentação moral para os documentos do PNUD remete à inclusão dos indivíduos nos mecanismos de mercado autorregulados, pois esse é determinado pelo Programa como o espaço para a realização das escolhas e para o exercício da liberdade. Nesse sentido, a fundamentação moral do PNUD aproxima-se da defesa das liberdades básicas na filosofia moral de John Stuart Mill. Para Brink (2008), uma vida boa nos termos de Mill seria aquela em que o indivíduo pode exercitar as suas capacidades superiores, ou seja, a capacidade de formar, revisar, acessar, escolher e implementar seu próprio plano de vida. O liberalismo de Mill está comprometido com um Estado secular, com instituições políticas democráticas com direitos políticos amplos, direito à propriedade privada, economia de mercado, oportunidades sociais e econômicas equânimes e uma variedade de liberdades pessoais (BRINK, 2008). Os valores da sociedade capitalista tomados como centrais para a filosofia moral de Mill parecem estar presentes também nas formulações do PNUD. Cabe ressaltar que Amartya Sen (2001), cuja teoria subsidia tais formulações, reconhece uma proximidade entre a sua abordagem das capacidades e a filosofia de Mill. A teoria do filósofo inglês toma características e instituições típicas da sociedade capitalista como desejáveis e defende as liberdades e as escolhas nesse sistema. Aspectos da filosofia moral de Mill aproximam-se dos objetivos pautados pelo PNUD para o desenvolvimento humano. No âmbito dessas duas formulações, é possível visualizar uma pretensão de universalidade no apelo pela ampliação das escolhas e das liberdades para os indivíduos. Contudo, as pessoas já estão incluídas nesses mecanismos de mercado. Mesmo os marginalizados, os pobres, os desempregados, fazem parte deles. Nesse sentido, vale lembrar a afirmação de Freire (1977, p. 61, grifos do autor) de que “na verdade [...] os chamados marginalizados, que são os oprimidos, jamais estiveram *fora de*. Sempre estiveram *dentro de*. Dentro da estrutura que os transforma em ‘seres para outro’”. Como essa citação de Freire lembra, a universalização do particular da sociedade capitalista contemporânea não tem conseguido fazer as pessoas viverem uma vida mais do que tolerável.

## **Os Princípios Éticos da Filosofia da Libertação**

Em oposição ao pressuposto do desenvolvimento, com ou sem os adjetivos oferecidos pelo Banco Mundial, por Sen e pelo PNUD, tomo como princípio ético para refletir sobre os

Programas de Combate à Pobreza no Brasil a produção e reprodução da vida humana, proposto na Filosofia da Libertação. Essa surge em 1969, quando Enrique Dussel retorna de estudos em Filosofia, na Europa. O autor referencia a obra *Sociología de la Liberación*, de Fals Borda, a “teoria da dependência” e o estudo *Existe una filosofía en América Latina?*, de Salazar Bondy (DUSSEL, 2005) como marco intertextual no qual a Filosofia da Libertação nasce. Dussel relata que a origem radical de sua filosofia remonta à ética da alteridade, de Emmanuel Lévinas:

A experiência inicial da Filosofia da Libertação consiste em descobrir o ‘fato’ opressivo da dominação, em que sujeitos se constituem senhores de outros sujeitos, no plano mundial, Centro-Periferia; no plano nacional (elites-massas, burguesia nacional-classe operária e povo); no plano erótico (homem-mulher); no plano pedagógico (cultura imperial, elitista, versus cultura periférica, popular, etc.); no plano religioso (o fetichismo em todos os níveis), etc. O pobre, o dominado, o índio massacrado, o negro escravo, o asiático das guerras do ópio, o judeu nos campos de concentração, a mulher objeto sexual, a criança sujeita a manipulações ideológicas não conseguirão tomar como ponto de partida, pura e simplesmente, a ‘estima de si mesmos’. O oprimido, o torturado, o que vê ser destruída a sua carne sofredora, todos eles simplesmente gritam, clamando por justiça: -Tenho fome! Não me mates! Tem compaixão de mim! - é o que exclamam esses infelizes. (DUSSEL, 2005, p. 18-9)

Para Dussel, a consciência ética instaura-se no ato de justiça para com o outro, que é responsivo ao ato de justiça exigido anteriormente por esse outro. Nesse ponto, Dussel remete à relação ética do Mesmo com o Outro, de Lévinas:

[...] há uma ética para consigo mesmo em um comportamento que aborda o rosto como rosto, em que a obrigação em relação a outrem se impõe antes de toda e qualquer obrigação: respeitar outrem é dar-se conta de outrem, é fazê-lo passar antes de si próprio (LÉVINAS, 1986, p. 86).

A referência a Lévinas proporciona à Filosofia da Libertação não só a anterioridade do Outro, mas a afirmação de que o outro é absolutamente Outro:

[...] não é “outro” [*sic*] como o pão que como, como o país em que habito, como a paisagem que contemplo, como, por vezes, eu para mim próprio [...]. Dessas realidades posso “alimentar-me” [*sic*] e, em grande medida, satisfazer-me, como se elas simplesmente me tivessem faltado. Por isso mesmo sua *alteridade* incorpora-se na minha identidade de pensante ou de possuidor. O desejo metafísico tende para uma *coisa inteiramente diversa*, para o *absolutamente outro* (LÉVINAS, 2004, p. 32, grifos do autor).

Contudo, a alteridade e a anterioridade do Outro não proporcionavam a Dussel substância para compreender os fenômenos socioeconômicos da América Latina em sua totalidade. No final da década de 1970, quando estava no exílio no México, Dussel começou a se aprofundar em Marx, devido à crescente miséria do continente latino-americano, ao desejo de levar a termo uma crítica do capitalismo e à constatação de que a filosofia latino-

americana precisaria construir uma econômica e uma política firmes, para só depois apoiar também a parte pragmática (DUSSEL, 2005). Com isso, Dussel atribui um conteúdo material à interpelação levinasiana, de forma a criticar o modo de produção vigente, que é ‘a negação da vida’ em concreto, para divulgar a possibilidade de uma plena ‘comunidade (de produção, distribuição, troca, consumo) de vida’ sem dominação e sem trabalho: é o ‘reino da liberdade’, mas além de *todo modo de produção possível*. Desde o particular do sistema capitalista e da sua relação de negação da alteridade de suas vítimas, de seus excluídos, de seus pobres, Dussel elabora uma filosofia que se abre para o devir de uma sociedade onde se instaura um novo bom. Nessa sociedade, a relação social de exploração de um homem sobre o outro é eticamente perversa, pois não toma as pessoas (os trabalhadores) como um fim em si mesmo, mas como uma mediação para a geração de valor para os capitalistas. O princípio ético que funda toda a filosofia dusseliana apresenta-se perante o modo de produção vigente como uma exterioridade, como uma interpelação para que se cumpra a obrigação ética da vida: “a reprodução e o desenvolvimento da vida humana” (DUSSEL, 2002, p. 339). A universalidade desse princípio ético não se reduz ao sistema capitalista em seu momento contemporâneo, apesar da emergência do princípio para a própria existência da vida nesse sistema. O imperativo da reprodução e do desenvolvimento da vida institui uma ética que se abre, desde a totalidade desse Mesmo sistema, para uma exterioridade de Outra forma de organizar a vida humana:

[...] quem atua eticamente pressupõe *a priori* sempre *in actu* as exigências da reprodução e desenvolvimento auto-responsável da vida do sujeito humano, como mediações com verdade prática, em *uma comunidade de vida*, desde uma ‘vida boa’ cultural e histórica, que se compartilha solidariamente tendo por referência última toda a humanidade, e por isso, com *pretensão de universalidade* (DUSSEL, 2004, p. 345, grifos do autor).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, situei as apropriações do Banco Mundial, de John Rawls, de Amartya Sen, do PNDU não apenas para o desenvolvimento dos Programas de Combate à Pobreza no Brasil contemporâneo, mas frente às correntes da filosofia moral com as quais esses autores e instituições compartilham categorias, visões de mundo e do humano. As análises e propostas desses autores e instituições tomam a ampliação dos mecanismos de mercado e o crescimento econômico como pressuposto para o combate à pobreza, circunscrevendo a essas esferas a superação das atuais condições de vida da população pobre e miserável do país. Nesse sentido, as ações governamentais de combate à pobreza visam criar no país um desenvolvimento humano (SEN, 2000), que mantenha o país no esteio do desenvolvimento mundial (WORLD BANK, 2011), onde as pessoas poderiam realizar as suas capacidades nos mecanismos de mercado. No centro dessa promessa de liberdades individuais, está o desenvolvimento, atrelado ao imperativo filantrópico de “ajudar as pessoas a ajudarem a si mesmas” (WORLD BANK, 2011) no mercado, concebido como a instituição justa por excelência (RAWLS, 2008). Essas referências parecem se fundamentar na moral utilitarista. O recurso a Jeremy Bentham, autor do utilitarismo clássico, mostra uma aproximação

entre a realização do bem e ideia de liberdade, que significa “adquirir, possuir e proteger a propriedade e obter felicidade e segurança” (BENTHAM, 1823, p. 277). Desse modo, o aumento da propriedade garantiria maior liberdade e felicidade no sistema social.

De modo mais amplo, é possível relacionar as teorias de Rawls não só a autores do contratualismo, mas à Metafísica dos Costumes de Kant, principalmente no que remonta à própria fundação da justiça como equidade em um momento em que os indivíduos políticos, sob o ‘véu da ignorância’, determinam quais serão os princípios de justiça que orientarão a cooperação social. Ainda, a filosofia clássica de Aristóteles parece ter proporcionado substância para as formulações de Rawls, principalmente no que se refere à ideia de justiça como abstenção da *pleonexia*<sup>2</sup> e à formulação do conceito de bens. Sen compartilha com Rawls a defesa de uma vida virtuosa e, nesse aspecto, a relevância da filosofia aristotélica das virtudes é inegável para as duas teorias, apesar de suas diferenças. Contudo, a deontologia clássica de Aristóteles, que prega a observância das normas morais para o bem comum, não é suficiente para pautar a vida dos indivíduos na sociedade capitalista contemporânea. Decorre disso que Sen remete ao utilitarismo consequencialista para tornar possível uma deontologia no modo de produção vigente. Dessa maneira, o bem causado pelas ações dos agentes e as instituições são consequência do seguimento das normas morais. Uma contribuição do consequencialismo enquanto fundamentação moral para a ideia de desenvolvimento como liberdade de Sen é ativar a capacidade de julgamento dos indivíduos. Na teoria de Sen, eles tornam-se algo como o fiel da balança das ações realizadas no âmbito dos mecanismos de mercado, *locus* de realização da liberdade na abordagem das capacidades.

O PNUD apresenta os RDHs como embasados pela teoria de Amartya Sen. Assim, parece-me razoável afirmar que as suas publicações compartilham alguns dos pressupostos teóricos desse autor. Na mesma direção, compreendo que o conceito de liberdade, como discutido em Mills, parece ser uma referência compartilhada entre o Programa e Sen.

Em comum, essas quatro abordagens idealistas da moral tomam a totalidade do modo de produção capitalista como natural, tratam os sujeitos nesse sistema como possuidores de condições equânimes de alcançarem os bens e de maximizarem suas liberdades, suas posses e realizarem os seus funcionamentos valiosos.

No entanto, na concretude da vida humana na sociedade capitalista, os bens não estão ao alcance de todos. A propriedade dos meios de produção é cada vez mais concentrada nas mãos de uns poucos, enquanto a maioria da população possui apenas a força de trabalho que oferece no mercado, aonde não são proprietários, mas produtores. A maximização dos bens e das liberdades nas mãos de uns poucos, nessa sociedade, é decorrente do valor criado pelo trabalho do povo. A fundamentação moral das proposições e teorias desses autores e instituições reforça a relação social de dominação e alheamento que sustenta o modo de produção vigente. São moralmente embasadas, justificáveis desde a coerência interna de seus argumentos, reforçam os valores existentes na sociedade, contudo não chegam a ser éticas. A ética “se constitui como uma prática coerente com a teoria, com pretensão de universalidade a partir do ideal de bem comum para todos e cada um dos indivíduos de todas as sociedades humanas” (DORNELAS CAMARA, 2008, p. 66). As teorias e

proposições referidas acima versam sobre uma comunidade de proprietários, ignorando a evidência de um contingente de trabalhadores (produtores) que não se realiza enquanto comunidade, mas que mira para a sua possibilidade de realização fora das normas e valores do sistema vigente. Desde essa concepção de ética, vislumbro na Filosofia da Libertação a universalidade do princípio ético-normativo material da reprodução e manutenção da vida humana, baseada criticamente na alteridade de Lévinas e na economia política de Marx. Essa filosofia traz, desde o seu princípio ético-material, uma fundamentação normativa para a libertação dos produtores, da classe trabalhadora, que afirma sua existência enquanto o Outro do sistema capitalista; que existe nesse Mesmo, mas não se reduz a ele. A Filosofia da Libertação não apenas faz tal afirmação, mas nega a exploração, a moral capitalista, a abordagem utilitarista que individualiza os sujeitos e os apresenta como exterior à natureza que transformam. A universalidade do princípio ético-material da Filosofia da Libertação reside justamente na vida concreta das pessoas, dos pobres, do povo e no dever do concreto-pensado, concreto subjetivado, que mira para a reprodução e manutenção da vida humana com a superação do modo de produção vigente.

Abaixo, apresento um quadro-síntese com os principais elementos da fundamentação moral e ética do Banco Mundial, de John Rawls, Amartya Sen, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e da Filosofia da Libertação:

**Quadro-síntese** - Principais elementos da fundamentação moral e ética do Banco Mundial, de John Rawls, Amartya Sen, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e da Filosofia da Libertação.

	<b>Princípio Ético/Moral</b>	<b>Correntes Filosóficas</b>	<b>Principais autores de referência</b>	<b>Universalidade</b>
Banco Mundial	Os indivíduos deveriam ter oportunidades iguais de buscar uma vida de acordo com suas próprias escolhas.	Utilitarismo; Filantropia.	Jeremy Bentham entre outros utilitaristas.	Assume o sistema capitalista como o sistema histórico-possível e trata a pobreza desde o mercado.
John Rawls	A escolha dos princípios de justiça se dá em uma posição original de igualdade.	Oposição ao utilitarismo; contratualismo; formalismo.	Contratualistas; Immanuel Kant, Aristóteles.	Situação hipotética de igualdade sob o 'véu da ignorância'. Na aplicação dos direitos e deveres, o sistema capitalista é tomado a priori.

	Princípio Ético/Moral	Correntes Filosóficas	Principais autores de referência	Universalidade
Amartya Sen	A realização de estados e fazeres individuais que sejam valorizados pelas pessoas.	Combinação de teorias deontológicas com utilitarismo consequencialista.	Rawls, Aristóteles e autores do consequencialismo, como Mills.	O espaço para a realização de fazeres e para o alcance de estados valorizados é o mercado, onde as liberdades individuais se associam com a eficácia das disposições sociais existentes, se reforçando mutuamente.
PNUD	Criação de oportunidades para viver uma vida tolerável.	Utilitarismo.	Autores do utilitarismo clássico, como John Stuart Mills.	Ampliação das escolhas e das liberdades para os indivíduos através dos mecanismos de mercado.
Filosofia da Libertação	Reprodução e desenvolvimento da vida humana	Libertação, Marxismo e Humanismo.	Emmanuel Lévinas; Karl Marx.	O imperativo da reprodução e do desenvolvimento da vida institui uma ética que se abre, desde a totalidade desse Mesmo sistema, para uma exterioridade de uma Outra forma de organizar a vida humana.

Fonte: Elaboração própria

## NOTAS

1. Sobre a combinação de teorias deontológicas e abordagens consequencialistas, veja NAGEL, T. *The View from Nowhere*. New York: Oxford University Press, 1986 e MOORE, M. Patrolling the Borders of Consequentialist Justifications: The Scope of Agent-Relative Obligations. *Law and Philosophy*, v. 27, n. 1, 2008, p. 35-96.
2. Para Aristóteles (2006), a *pleonexia* é o desejo de aumentar a dominação, o luxo e a riqueza. Agentes que agem movidos pela *pleonexia* estão convencidos de que a justiça, a temperança e a generosidade são de pouca ou nenhuma virtude. Para uma aproximação entre a crítica de Aristóteles à *pleonexia* e a justiça de Rawls, veja Rawls (2008, p. 12).

## REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Larry; MOORE, Michael. Deontological Ethics. **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**, outono de 2008. *Stanford: 2008. Disponível em:* <<http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/ethics-deontological/>>. Acesso em: 03 set. 2011.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Martins Claret, 2006.

BENTHAM, Jeremy. **An Introduction to the Principles of Morals and Legislation**. v. 2. London: W. Pickering, 1823. Disponível em: <[http://books.google.com/books?id=pEgIAAAAQAAJ&printsec=frontcover&dq=jeremy+bentham&hl=pt-BR&ei=l2GMTrS2KMqHsgKVqZDABA&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=3&ved=0CDUQ6AEwAg#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com/books?id=pEgIAAAAQAAJ&printsec=frontcover&dq=jeremy+bentham&hl=pt-BR&ei=l2GMTrS2KMqHsgKVqZDABA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=3&ved=0CDUQ6AEwAg#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 03 out. 2011.

BRINK, David. Mill's Moral and Political Philosophy. **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**, outono de 2008. *Stanford: 2008. Disponível em:* <<http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/mill-moral-political/>>. Acesso em: 03 set. 2011.

DRIVER, Julia. The History of Utilitarianism. **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**, verão de 2009. *Stanford: 2009. Disponível em:* <<http://plato.stanford.edu/archives/sum2009/entries/utilitarianism-history/>>. Acesso: 30 set. 2011.

DORNELASCAMARA, Guilherme. **A Práxis no Jornal Boca de Rua: De “Gente Invisível” a Questionadores do Mundo**. 2008. 110f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

DUSSEL, Enrique. **Filosofia da Libertação: Crítica à Ideologia da Exclusão**. 3 ed. São Paulo: Paulus, 2005.

\_\_\_\_\_. Hacia una Arquitectónica de la Ética de la Liberación. In: APEL, Karl Otto; DUSSEL, Enrique. **Ética del Discurso y Ética de la Liberación**. Madrid: Editorial Trotta, 2004.

\_\_\_\_\_. **Ética da Libertação na Idade da Globalização e Exclusão**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

LÉVINAS, Emmanuel. **Totalité et Infini: Essai sur l'Extériorité**. 9 ed. Paris: Librairie Générale Française, 2004.

\_\_\_\_\_. Entrevistas. 1986. In: POIRIÉ, François. **Emmanuel Lévinas: Ensaios e Entrevistas**. Coleção Debates. São Paulo: Perspectiva, 2007.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos**. São Paulo: Martins Claret, 2005.

MARX, Karl. **O Capital** (Crítica da Economia Política). Livro 1: O Processo de Produção Capitalista. v. 1. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1980.

MISOCZKY, Maria Ceci. O Banco Mundial e a Reconfiguração das Agências de Saúde. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 1, jan./fev. 2003. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

NERI, M. **A Nova Classe Média: O Lado Brilhante da Base da Pirâmide**. São Paulo: Saraiva, 2011.

POCHMAN, M. **Nova Classe Média? O Trabalho na Base da Pirâmide Social Brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2012.

RAWLS, John. **Justiça como Equidade: Uma Reformulação**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_. **Justiça como Equidade: Uma Reformulação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ROUSSEFF, Dilma. Discursos. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de comemoração de 1 milhão e meio de beneficiados pelo Plano Brasil sem Miséria por meio da integração dos programas Renda Melhor, Cartão Família Carioca e Bolsa Família**. Rio de Janeiro, 26 abr. 2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-comemoracao-de-1-milhao-e-meio-de-beneficiados-pelo-plano-brasil-sem-miseria-por-meio-da-integracao-dos-programas-renda-melhor-cartao-familia-carioca-e-bolsa-familia-rio-de-janeiro-rj>>. Acesso em: 13 jul. 2012.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. **Ética**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2000.

SEN, Amartya. Capability and Well-Being. In: NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya. **The Quality of Life**. Oxford: Clarendon Press, 2001.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Sobre Ética y Economía**. México, D. F.: Alianza Editorial, 1991.

WORLD BANK. World Bank Group. **About Us**. 29 jun. 2011. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,pagePK:50004410~piPK:36602~theSitePK:29708,00.html>>. Acesso em: 08 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. **World Development Report**. 2006. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2005/09/28/000012009\\_20050928150847/Rendered/PDF/335910rev0ENGLISH0WDR20060overview.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2005/09/28/000012009_20050928150847/Rendered/PDF/335910rev0ENGLISH0WDR20060overview.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **World Development Report**. 2001. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2007/09/12/000020953\\_20070912110712/Rendered/PDF/226840PORTUGUE1za20001200101PUBLIC1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2007/09/12/000020953_20070912110712/Rendered/PDF/226840PORTUGUE1za20001200101PUBLIC1.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2011.

**Guilherme  
Dornelas  
Camara**

Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Trabalha na Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos – REBELA.



Foto: Márdel Santos

## **O Poder sob o Controle dos Trabalhadores: A Proposta de Estatização da Flaskô**

**Dimitri Augusto da Cunha Toledo e Ana Carolina Guerra**

### **Resumo**

Este artigo analisa a proposta de estatização de uma fábrica ocupada, Flaskô, procurando compreender o significado dessa mudança para os seus trabalhadores. Assim, o caminho teórico seguido refere-se à discussão da Flaskô e à ideia da estatização. Por tratar-se de um trabalho empírico qualitativo, utilizou-se como fonte de coleta de dados a observação participante, a análise documental, o diário de campo e entrevistas semiestruturadas. A partir dos dados coletados, conclui-se que a estatização é defendida pelos trabalhadores como solução para as dívidas da organização e como uma proposta de mudança política da sociedade. Isso porque os trabalhadores defendem que a gestão da fábrica, mesmo após a estatização, seja feita por eles mesmos, isto é, que o poder esteja efetivamente em suas mãos. Percebe-se, assim, que a proposta vai além das questões de posse, de acumulação do poder, passando por uma discussão de organização social do trabalho. Isso significa uma proposta de ruptura, uma mudança das relações de poder, do poder que emana do indivíduo e da sua organização e não do capital.

### **Palavras-chave**

Flaskô. Estatização. Fábrica Ocupada.

### **Abstract**

This article analyzes the proposed nationalization of an occupied factory, Flaskô, seeking to understand the significance of this change for its workers. Thus, the theoretical path followed refers to the discussion of Flaskô and the idea of nationalization. Since this is a qualitative empirical work, the sources of data collection used were: participant observation, document analysis, field diary and semi-structured interviews. From the data collected, we conclude that nationalization is defended by workers as a solution to the debts of the organization and as a proposed policy change in society. That is because the workers argue that the management of the factory, even after nationalization, should be performed by themselves, that is, the power lies

in their hands effectively. It is clear, therefore, that the proposal goes beyond questions of ownership, accumulation of power, through a discussion of social work organization. This means a proposal for a rupture, a change of power relations, the power that emanates from the individual and his organization, not from the capital.

**Keywords** Flaskô. Nationalization. Occupied Factory.

## INTRODUÇÃO

Muito se discutiu, e se discute, sobre a abertura econômica promovida pelo governo Collor e aprofundada na era FHC, principalmente suas consequências. Segundo Pochmann (2006), datam dessa época as primeiras privatizações brasileiras. A privatização é o marco da dita “abertura” econômica, promotora de novas relações no âmbito da organização do trabalho e do capital (TOLEDO, 2008).

Essas novas organizações do trabalho acarretaram mudanças substanciais na legislação trabalhista, nas relações contratuais acordadas com os trabalhadores, levando a uma tendência de elevação da informalidade, das subcontratações, bem como de instauração de contratos temporários de trabalho (ANTUNES, 2003).

Essa reconfiguração da organização do trabalho é aprofundada, sobretudo, com a quantidade de crises econômicas na década de 1990, principalmente nos países periféricos, levando a um aumento do número de fábricas em regime de falência ou concordata.

É nesse contexto que muitos trabalhadores buscam formas de manterem seus empregos. Uma parcela desses entende que manter a fábrica em funcionamento, ou seja, recuperar a sua vitalidade, é a única forma de manutenção de seus postos de trabalho, sobretudo frente ao cenário de desemprego (TOLEDO, 2011). Quando os operários tomam para si o comando das fábricas, deparam-se com um quadro de intensa complexidade. É nesse ambiente complicado que os trabalhadores têm pautado suas ações pela busca de manutenção dos seus empregos e de seus direitos trabalhistas. Para isso, procuram saídas por vias judiciais ou através de ação direta, para a manutenção de contratos firmados. Essas ações diretas são, geralmente, atos de resistência política como, por exemplo, manifestações, ocupações, dentre outros. Afirma-se então que, a partir dessa perspectiva, de uma nova forma de organização do trabalho, podem emergir experiências que contrapõem a lógica capitalista hegemônica de organização e, conseqüentemente, as relações de poder historicamente estabelecidas. Uma dessas é fábricas ocupadas/recuperadas que se apresentam como a união de trabalhadores, os quais passam a gerir os meios de produção, desempenhando o papel de donos do próprio negócio. Nesse processo, organizam-se em comitês, procurando conduzir a organização, a partir da instalação de um ambiente democrático e participativo, de forma que todos possam contribuir no processo decisório, tanto em peso do voto quanto nas esferas de importância

dos processos de tomada de decisão.

Essas organizações mantêm suas bases alicerçadas em princípios emancipatórios e de resistência política, além da luta pela autonomia. Um dos principais debates estabelecidos por essas fábricas é a sua estatização sob o controle dos próprios operários (controle operário).<sup>1</sup>

No intuito de esclarecer esse debate, o presente artigo objetiva analisar a proposta da estatização, bem como compreender o seu significado para os trabalhadores de uma fábrica ocupada – a Flaskô.

## **FLASKÔ: FÁBRICA QUEBRADA É FÁBRICA OCUPADA! E FÁBRICA OCUPADA DEVE SER ESTATIZADA SOB CONTROLE DOS TRABALHADORES!2**

Veja bem, meu patrão,

*Como pode ser bom:*

*Você trabalharia no sol*

*E eu tomando banho de mar.*

*Luto para viver,*

*Vivo para morrer.*

*Enquanto minha morte não vem*

*Eu vivo de brigar contra o rei!*

(Milton Nascimento)

A Flaskô<sup>3</sup> é uma fábrica de transformação de plástico que produz vários modelos de embalagens industriais, chamados de tambores ou bombonas. Conta com cerca de 60 trabalhadores atualmente, mas chegou a ter 600 em seu auge. Fundada no final dos anos 70, a fábrica pertencia ao grupo da Companhia Hansen Industrial S. A. (grupo ao qual pertence, por exemplo, a Tubos e Conexões Tigre Ltda.). Pioneiros no Brasil nesse setor, o Grupo Hansen sofreu uma divisão em 1992, quando a Companhia Holding do Brasil (CHB), à qual a Flaskô é ligada, desvinculou-se do grupo, perdendo assim a massa de capital.

A CHB também era dona das marcas Cipla e Interfibra (indústrias de plástico) e integrou o Grupo Hansen Industrial S.A. até 1992, ano da partilha de bens familiares ocasionada pela morte de João Hansen Júnior (sócio fundador). Luís Batschauer (que era casado com Eliseth Hansen) e seu irmão Anselmo assumem a CHB, mas perdem a massa de capital do Grupo Hansen necessária para a modernização tecnológica. Esse grupo possui um posicionamento significativo na cadeia produtiva, cujas exigências em inovações tecnológicas e organizacionais são crescentes, particularmente, após a abertura comercial da década de

90 (NASCIMENTO, 2004). Assim, enquanto as outras empresas do grupo cresciam, as fábricas sob o comando da CHB começavam a definhar. É bem verdade que os trabalhadores da Flaskô não foram passivos a tudo isso. Segundo Prata (2008), há registros de greves em 1994 e 1997 contra a jornada de até 12 horas, baixos salários e o não cumprimento de acordos trabalhistas. Porém, uma mudança significativa na fábrica só foi possível após a ocupação e o estabelecimento do controle operário (Prata, 2008). Em entrevista a Diniz (2007), dando resposta a uma pergunta<sup>4</sup>, o coordenador da Flaskô descreve a história da fábrica assim:

Nesse terreno antes de ser a Flaskô, na década de 70, era uma das unidades da Cipla que produzia componente plástico pro setor automobilístico. No final de 70, começo dos anos 80, passa-se a produzir embalagens, que é o que a gente faz até hoje, e em 1988 ela vira Flaskô. Ela, na verdade, já foi uma das maiores fábrica de embalagens do Brasil, de embalagens plásticas industriais para área de alimentação, setores químicos, fertilizantes e tudo mais [...] dentro da Flaskô tinha outras unidades fabris, tinha a Brakofix que foi uma fábrica em que os antigos donos da fábrica fecharam em São Bernardo e trouxeram aqui para dentro, tinha a Fiorisa que fazia equipamentos para o lar, etc. Só que como todas eram do mesmo dono, ficavam no mesmo prédio, [...] trabalhavam nas mesmas máquinas, [...] tudo nesse espaço físico. [...] Em 1988 que ela se transformou em Flaskô mesmo, começou a crescer, inclusive a gente comprou uma máquina que tem até hoje aqui que é a Malzier, a máquina que faz o tambor, que na verdade na época foi a primeira máquina a fazer esse tipo de tambor no Brasil. A Flaskô chegou a ser, no começo dos anos 90, a mais importante indústria desse setor em todo o país, mas foi exatamente nesse momento [...] [que] entraram numa crise geral. E a forma que os empresários trabalharam para resolver isso, a crise de uma empresa, na época, para você ter uma ideia, eles tinham cerca de 47 empresas, era mandar a dívida de uma empresa para outra [...] Nessa concorrência, a Cipla foi quebrando e a Flaskô que, ao contrário, naquela mesma época, não tinha dívida nenhuma e só ia crescendo. Mas o que eles fizeram? Diante de perder com a Cipla, eles passaram a arrancar o dinheiro todo da Flaskô para tapar aquele buraco [...] Hoje a Flaskô é uma fábrica que acumula 110 milhões de dívidas, só de imposto pro estado de São Paulo, aqui na região de Campinas, ela está entre as cinquenta maiores empresas devedoras. [...] Por conta disso, a Flaskô começou a entrar em crise por volta de 1994 e, depois, com a subida do petróleo, ela piorou, até que em...a partir de 1995 ela entrou numa grande crise, de seiscentos funcionários fomos para duzentos em 1998. A ocupação aqui da Flaskô, quando os trabalhadores decidiram em assembleia não deixar a fábrica fechar e assumir o controle da fábrica para continuar recebendo e mantendo o emprego [...] E assim vinha se demitindo, os patrões não pagavam mais os salários, pagavam trinta, quarenta reais por semana. Ia fechar a fábrica mais cedo ou mais tarde [...] Em janeiro de 2002, os trabalhadores fizeram uma greve que foi uma tentativa de manter os salários em dia, mas que foi desorganizada e não se colocou a questão de como efetivamente enfrentar o dono. O dono foi lá e disse “se a fábrica parar não vai ter salário e demite-se todo mundo” e o pessoal aceitou. Nisso daí, demitiram oitenta e continuou igual a como era antes, sem pagar salários e tudo mais. Em outubro de 2002 [...] tinha uma situação particular no Brasil que era a eleição do Lula, uma situação em que o conjunto dos

trabalhadores estava com esperança de ver seus problemas resolvidos, estavam apostando que agora alguma coisa iria começar a mudar. Na Cipla, no primeiro turno das eleições, iniciou-se uma greve [...] pedindo apoio, como é tradição do movimento sindical, pro Lula [...] Então se tirou uma delegação de trabalhadores para ir até Florianópolis no comício do Lula, pedindo apoio para resolver a questão, mediar com a justiça, tudo o que pudesse ser feito, e Lula prometeu dar uma saída para os trabalhadores [...] logo após [a] esse comício ocupar[am] a fábrica com essa esperança de solução, de achar que a situação de conjunto ia mudar com a eleição do Presidente Lula [...] a greve durou uma semana [...] a opinião pública que era toda favorável à greve da Cipla [...] a Flaskô tava em crise e acabou, na verdade [...] sendo abandonada completamente [...] em dezembro. [...] Em maio, foram dois representantes para Brasília e lá o Lula não apresentou de maneira prática nenhuma solução [...] Na volta, a gente fez uma assembleia, dia 12 de junho, na porta da Flaskô [...] Os trabalhadores da Flaskô decidem assumir os controles operacional, financeiro e administrativo, elegeu-se uma comissão, que a gente chamou na época de conselho de fábrica, para fazer a administração, e foi dessa forma que se deu a ocupação (DINIZ, 2007, p. 115, 116, 117).

É importante destacar que em junho de 2003 – data da assembleia que decidiu a ocupação – os trabalhadores da Flaskô estavam com três meses de salários atrasados e percebiam, ainda, que os patrões preparavam o fechamento da fábrica (NASCIMENTO, 2004). Sendo assim, a ocupação se deu em uma perspectiva diferente da ocorrida na CIPLA, por exemplo, em que os trabalhadores tiveram embates diretos com os donos das fábricas. Na Flaskô, a realidade foi outra – os operários anteviram o abandono da fábrica que resultaria na perda dos seus postos de trabalho.

Essa situação de praticamente abandono pode ser notada em Raslan (2007, p. 11), que afirma: “Em janeiro de 2003 a empresa estava praticamente abandonada, sem energia elétrica e os dois gerentes haviam ido embora”. De janeiro a maio desse mesmo ano, a Flaskô ficou praticamente fechada, com um faturamento que não chegou a trezentos reais. Contribui ainda dizer que, no processo de ocupação da fábrica, esses trabalhadores realizaram uma reunião com representantes do Sindicato dos Químicos de Campinas e Região<sup>5</sup>, com uma comitiva dos trabalhadores da CIPLA/INTERFIBRA e com apoiadores da campanha pela estatização. Segundo Raslan (2007, p. 19):

[...] durante a reunião, a postura do sindicato era fazer o embate pela via burocrática. Dessa forma, a maior parte do tempo das falas do sindicato foi tomada pelo advogado. Portanto, para os sindicalistas, a via jurídica seria a única possível para salvar os empregos dos trabalhadores da fábrica. [...] a defesa feita pelo sindicato era o penhora do terreno para ter uma garantia formal, o que poderia levar uma década e não garantir nenhum emprego.

Ainda segundo Raslan (2007):

Durante essa reunião para decidir qual caminho a ser tomado pelos trabalhadores da Flaskô prevaleceu, contudo, a combatividade da luta de classes. A posição da comitiva da Cipla/Interfibra foi completamente oposta à do sindi-

cato. Mesmo depois da fala do advogado do sindicato sobre o leilão do terreno e litígio burocrático para pagar as dívidas, a comitativa explicou que o centro da luta seria manter a fábrica funcionando e, para isso, os trabalhadores da Cipla/Interfibra dariam toda a ajuda. A fala da comitativa durou poucos minutos e foi unânime a aprovação de todos os trabalhadores da Flaskô. A proposta seria retornar à fábrica, realizar uma assembleia, criar uma comissão para organizar tudo que fosse necessário em termos de providências administrativas e operacionais, ligar as máquinas e colocar a fábrica em funcionamento, para preservar o emprego dos trabalhadores (RASLAN, 2007, p. 19).

Após a ocupação da fábrica, foi estabelecido um sistema de Assembleias Gerais, como instância máxima de decisão, onde mensalmente os trabalhadores se reuniam para discutir e tomar decisões sobre a gestão estratégica da fábrica. Para o gerenciamento, controle e administração da Flaskô, foi constituído um Conselho da Fábrica formado pelos próprios trabalhadores para atender às demandas operacionais e cotidianas, fazendo com que eles tivessem que assumir funções gerenciais e administrativas. Mesmo não possuindo formação técnica para esse fim, aprenderam na prática, através da solução dos problemas cotidianos. Uma das ações nesse sentido foi a redução do horário de funcionamento da fábrica, o que poderia diminuir custos com produção (não havia produção das 18:00 às 24:00h, horário em que a tarifa de energia é mais cara) (PRATA, 2008).

Além disso, os trabalhadores colocaram em prática questões organizacionais diretamente atreladas às suas lutas históricas, como: redução da jornada de trabalho sem diminuição de salário, respeito às trabalhadoras gestantes, implementação das comissões de fábrica, melhora no ambiente de trabalho, etc. Outro debate estabelecido na fábrica que merece destaque é a questão salarial. Em diversas conversas e em entrevistas com os trabalhadores da Flaskô, a questão salarial foi mencionada, seja pelo fato dos salários serem acima da média da categoria, ou pela constante busca por uma remuneração mais justa, tendo início na discussão dos valores do maior e o menor salário da fábrica. Os trabalhadores decidiram que nenhum salário deveria ser menor que um terço (1/3) do maior salário pago na fábrica, estipulando que o maior salário seria o da função de ferramenteiro (dada a importância que essa função exerce na fábrica). Isso significa que nenhuma função seria remunerada acima dessa determinação, desde as funções técnicas (operacionais) às funções administrativas (de direção), ou seja, propuseram o fim da discrepância salarial que as fábricas tradicionais (heterogestionárias) mantêm, o que, conseqüentemente, coloca em debate a relação de poder que essa diferença salarial acarreta.

Com a produção retomada pelo controle operário, houve a oportunidade da manutenção dos postos de trabalho com “carteira assinada”. Hoje esses trabalhadores veem na estatização a única forma de superar as dívidas deixadas pelos antigos proprietários, de manter seus empregos e de garantir os direitos trabalhistas (GOULART, 2003).

## A RESISTÊNCIA DIÁRIA

Experiências como essas precisam construir sua luta – resistência – diariamente, pois a ofensiva do capital é desenfreada. Essa afirmação comprova-se com o exemplo da resistência dos trabalhadores da Flaskô que, constantemente, passam por “problemas” na construção dessa outra forma de organização, tais como o corte de energia e a tentativa do Ministério Público de nomear um interventor para administrar a fábrica.

De acordo com as informações coletadas na pesquisa, no que concerne à questão do corte de energia, os trabalhadores são categóricos ao afirmarem que não irão pagar as dívidas dos antigos proprietários da fábrica. No entanto, a Companhia Paulista de Força e Luz – (CPFL), desde a ocupação da Flaskô, em junho de 2003, vem pressionando os trabalhadores para pagamento das antigas contas, suspendendo o fornecimento de energia por várias vezes. Assim, são utilizadas estratégias de resistência, tais como: cercar o poste de energia, manifestação popular (passeata) para a religação e acordos com a CPFL. É importante destacar que o corte do fornecimento de energia é um prejuízo significativo, pois sem a energia, as máquinas não funcionam e, conseqüentemente, não há produção.

Outro problema enfrentado por esses trabalhadores é a constante penhora de bens da fábrica (maquinário) devido às dívidas anteriores à ocupação. O Ministério Público promove, quase que mensalmente, leilões dessas máquinas. Além disso, há dificuldades para a compra de matéria-prima, por falta de fornecedores. A esse respeito, Cruz (2009) apresenta que:

No 1º Encontro Latino-Americano de Fábricas Recuperadas pelos Trabalhadores, realizado na Venezuela, o Presidente Hugo Chávez manifestou apoio à luta no Brasil e firmou convênio para fornecimento de matéria-prima para essas empresas, que, em troca, desenvolveram um projeto de construção de casas populares, utilizando material plástico como base. O coordenador nacional do Movimento de Fábricas Ocupadas, Serge Goulart, em depoimento ao documentário “Fábricas Ocupadas”, conta como o projeto foi realizado: “Desenvolvemos junto à Petrocasa [empresa estatal venezuelana] um projeto que constrói casas de PVC a 1/3 do preço convencional. São casas seguras, confortáveis e que podem ser construídas em 10 dias”, explica.

A partir dessa possibilidade, os problemas acerca do fornecimento de matérias-primas estavam resolvidos. Infelizmente, não foi o que aconteceu na prática, como pôde ser observado em Cruz (2009) que diz:

[...] em entrevista cedida ao jornal O Estado de São Paulo, em janeiro de 2007, o presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, Paulo Skaf, afirma que não era aceitável a ingerência de Chávez no parque fabril brasileiro. O presidente da Associação Brasileira das Indústrias Plásticas - ABIPLAST, Merheg Cachum, afirmou que era preciso repudiar o controle das fábricas pelos trabalhadores antes que se tornasse prática cotidiana, o que, para ele, configurava uma ameaça à democracia.

A conseqüência disso foi a intervenção do Ministério Público proibindo esse acordo. Frente

a todos esses problemas, tem-se, então, a principal proposta feita pelos trabalhadores, que é a estatização sob o controle operário, tema central deste artigo. Os operários entendem que somente sob essa ótica terão seus postos de trabalho e direitos assegurados, propondo a transformação da Flaskô em utilidade pública ou interesse social. Isso significa para eles que a sociedade reconhece e concorda com a sua luta. Do ponto de vista legal (jurídico), toda a planta<sup>6</sup> da Flaskô torna-se de interesse do município, não podendo ser penhorada ou leiloadas.

Esse projeto de lei precisa ser votado e aprovado pela Câmara de Vereadores de Sumaré – SP. É bem verdade que, em manifestação recente, a maioria dos vereadores demonstrou ser favorável à proposta e que alguns se dispuseram a apresentar o projeto, assim como o prefeito. No entanto, os trabalhadores iniciaram uma campanha com o fim de coletar assinaturas para a votação do projeto de lei como de iniciativa popular. Para isso, precisam recolher 10% de assinaturas dos eleitores de Sumaré.

Essa proposta dos movimentos sociais implementada pela Flaskô vem provocando grandes debates entre os trabalhadores das fábricas, trabalhadores da categoria<sup>7</sup>, patrões e empresários. Além da proposta de controle operário e de estatização, tem sido dado destaque à redução da jornada de trabalho. Os movimentos sociais, principalmente os sindicais, propõem a redução da jornada de trabalho de 44 horas semanais para 40 horas, enquanto na Flaskô, desde abril de 2007, a jornada, definida pelos próprios trabalhadores é de 30 horas semanais.

É importante salientar que a redução na jornada de trabalho deu-se sem abatimento salarial e sem queda na produção. A questão da diminuição das horas de trabalho é mais uma luta cotidiana dos trabalhadores da fábrica, tendo em vista que patrões e empresários temem essa proposta, colocando barreiras e restrições nos diálogos com a Flaskô.

## **A PROPOSTA DE ESTATIZAÇÃO SOB CONTROLE OPERÁRIO: NA CONTRAMÃO DA LÓGICA?**

Neste tópico, serão estabelecidos dois debates: um sobre o processo de privatização ocorrido no Brasil na década de 1990 e o outro sobre a proposta de estatização das fábricas recuperadas (ocupadas).

No que concerne à questão das privatizações<sup>8</sup>, Filgueiras (2006) afirma que a implantação e desenvolvimento do projeto neoliberal têm três momentos distintos no Brasil, desde o início da década de 1990. A primeira fase, com muitos contratemplos, em que há ruptura com o modelo de substituição de importações, implantando-se as primeiras ações neoliberais no Governo Collor. Na fase seguinte, houve o desenvolvimento e a consolidação dessa nova dinâmica econômico-social neoliberal, ocorrida no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso – FHC; e, por fim, a terceira fase, correspondendo ao segundo Governo FHC e ao primeiro Governo Lula, em que o modelo neoliberal se aperfeiçoou e se adequou, permitindo a ampliação e concretização da ofensiva do capital financeiro sobre os trabalhadores.

Para Oliveira (2006), essas privatizações foram “na verdade, ‘doações’ para grupos empresariais

nacionais e estrangeiros”. Raslan (2007) faz um breve mapeamento dessas privatizações, afirmando:

Dentre os setores que foram privatizados, os que se destacam são: ferroviário, portuário, de energia, de petroquímica, siderurgia, mineração, de fertilizantes, financeiro e de telecomunicações. Grandes empresas de Siderurgia como a Usiminas e a CSN; empresas mineradoras como a Vale do Rio Doce; concessionárias de energia elétrica como a Light, a Eletropaulo e a Companhia Paulista de Força e Luz [...] as empresas de telecomunicações do sistema Telebrás; bancos regionais como o Banespa, o Banerj e o Bemge são exemplos do processo de desestatização que foi adotado no Brasil com vistas à adequação às exigências do mercado.

Nessa constatação sobre as privatizações no Brasil, baseia-se a compreensão de qual perspectiva os governos, principalmente na era FHC, enxergavam (ou enxergam ainda) a questão da estatização (ou não). É nesse contexto que se insere o debate acerca da estatização das fábricas ocupadas. Neste trabalho, a proposta de estatização será analisada a partir de duas vertentes. A primeira defende a estatização sob controle operário de todas as fábricas e a segunda defende a limitação da estatização aos setores estratégicos da economia. Entre os defensores da segunda vertente – da autogestão – há os que argumentam a favor do controle das empresas pelos trabalhadores competindo no “mercado”. Há, ainda, outros que defendem a necessidade de combinar mudanças na divisão do trabalho no âmbito das fábricas com a auto-organização dos trabalhadores (NOVAES, 2008). O centro do debate que se trava é sobre qual saída tomar com a ocupação dos trabalhadores nas fábricas. Essas devem ser autogeridas ou estatizadas sob controle dos trabalhadores? O que se encontra por traz dessa pergunta, na verdade, é qual o papel dessas experiências na ruptura com o sistema capitalista. É verdade que para os mais críticos, a estatização sob controle dos operários não necessariamente significa essa dita ruptura, como podemos notar em Novaes (2008):

[...] alguns dos defensores do controle das fábricas pelos trabalhadores geralmente afirmam que as empresas não necessariamente adquirem uma característica “pública” ao se tornar propriedade do Estado. Ela provavelmente passará a ser funcional ao funcionamento do modo de produção capitalista, mas por outros meios. Caso se estatize, os trabalhadores se tornam meros coadjuvantes, ou peças da engrenagem capitalista. Um argumento por essa via levado ao extremo afirmaria que, no capitalismo, não existem empresas “públicas”. Na verdade, as empresas públicas são empresas necessárias para o bom funcionamento do sistema capitalista e são funcionais à acumulação de capital (NOVAES, 2008, p. 74).

Antes de prosseguir, faz-se necessário constatar que a política de estatização das fábricas ocupadas não é uma realidade nos países da América Latina, com exceção da Venezuela, onde o governo Chaves nacionalizou algumas fábricas. Mesmo compreendendo que a estatização sob controle operário não é uma estratégia dos governos (até mesmo dos governos ditos de “esquerda”), o movimento de fábricas ocupadas que propõe esse tipo de estratégia, vislumbra e não cansa de lutar pelos seus ideais, que no caso seria: a estatização das fábricas ocupadas sob controle operário da produção (RASLAN, 2007). Nesse sentido,

Ianni (1989, p. 155) afirma que “no apelo contínuo ao poder público, como maneira de realizar reivindicações de classe, essa categoria tem sido levada a fetichizar o aparelho estatal, como se ele fosse o órgão que pode atender os seus objetivos de classe”. Ainda na perspectiva desse autor, a classe operária não se esclarece sobre as mediações que povoam as suas relações com as outras classes e com o próprio Estado. Nem sempre a sua atividade política está apoiada na compreensão do poder público como mediação. De produto e mediação de classes, o Estado é elevado à categoria de poder superior, neutro, destinado a harmonizar interesses contraditórios, passíveis de integração harmônica (IANNI, 1989, p. 155-156 *apud* NOVAES, 2008).

Uma crítica levantada pelos adeptos da estatização sob controle operário é: “se a empresa torna-se propriedade privada dos trabalhadores, os mesmos tornam-se ‘pequeno-burgueses’. Pode haver também a formação de uma mentalidade capitalista no seio da classe trabalhadora” (MORENO; SANABRIA, 2006 *apud* NOVAES, 2008).

De outro ponto, estão os defensores da autogestão, ou ainda os que defendem a estatização nos setores estratégicos. Essa corrente divide-se em duas. A primeira advoga que essas empresas ocupadas devem competir no “mercado”, ou seja, que a estatização só deve ocorrer em setores cruciais para o Estado. A segunda corrente defende que só é possível a estatização se essa combinar com a auto-organização dos trabalhadores (e operários), com mudanças na divisão do trabalho, ou como diria Antunes (1999), que questionassem o sentido social do trabalho no capitalismo e, conseqüentemente, a alienação do trabalhador. Ao se considerar tais argumentos, tem-se, *a priori*, que refletir se realmente o Estado concorre com empresas privadas, conforme considera Novaes (2008):

Se levarmos em conta a história do século XX, verificaremos que as empresas públicas da indústria básica não “concorreram” com as empresas privadas, tal como apregoam os neoliberais, mas foram fundamentais para a manutenção e reprodução do capital. É curioso observar que estas empresas que outrora “ajudaram” a reprodução ampliada do capital passaram a ser taxadas, a partir de 1973, de “ineficientes”, “corruptas”, tudo isso como pretexto para atender aos anseios de uma nova onda de acumulação de capital que veio a ser atendida através de processos obscuros de privatização (NOVAES, 2008, p. 74).

A estatização apenas em setores estratégicos, se não delimitada com cautela, pode servir a interesses do capital, reproduzindo seu discurso, como é visto acima. Longe, na verdade, do que advogam seus defensores. Para esses, a estatização dos setores ditos estratégicos da economia significa trazer para o Estado a produção de bens e serviços essenciais para a população, possibilitando a compreensão de que o Estado deve ser o “ente” promotor do desenvolvimento e o agente facilitador na busca da autonomia pelos trabalhadores (PRZEWORSKI, 1989).

Ao se analisar a outra perspectiva, onde seus defensores advogam a ideia de que é preciso aliar a autogestão a uma nova forma de estabelecer a divisão do trabalho, tem-se, então, que pensar essa nova realidade como uma possibilidade de contraposição à lógica do capital. Novaes (2008) citando Mészáros afirma que:

[...] a autoadministração pelos produtores associados deve ser pensada como uma alternativa hegemônica à ordem social do capital. [...] Mészáros advoga a necessidade de *ataques duplos*. Por um lado o controle coordenado da produção através da democracia substantiva dos produtores (ações para fora dos muros das fábricas) e por outro a necessidade de mudanças qualitativas nos microcosmos (dentro dos muros das fábricas) sobre a relação entre direitos de propriedade e autogestão (MÉSZÁROS, 2002, p. 629 *apud* NOVAES, 2008, p. 78).

Por fim, concordamos com Chomsky (1999) *apud* Novaes (2008, p. 84) que:

[...] proteger o setor estatal hoje é dar um passo na direção da abolição do Estado, porque assim se mantém uma arena pública na qual as pessoas podem participar, organizar, influir na política, etc., ainda que de forma limitada. Se se tira isso, nós regrediremos para uma ditadura privada e isso não é, de forma alguma, um passo em direção à libertação (CHOMSKY, 1999, p. 68).

## **BASES METODOLÓGICAS**

Com o intento de atingir o objetivo proposto neste trabalho, optou-se por procedimentos metodológicos alicerçados na pesquisa qualitativa. Segundo Triviños (1987), esse tipo de abordagem trabalha os dados buscando seu significado, tendo como base a percepção do fenômeno dentro do seu contexto. O uso da descrição qualitativa busca captar não só a aparência do fenômeno, mas, também, sua essência, procurando explicar sua origem, relações e mudanças e tentando intuir suas consequências. Dessa forma, este estudo apresenta-se como uma pesquisa de caráter exploratório-analítica, no qual a intenção foi analisar a proposta da estatização, bem como compreender o seu significado para os trabalhadores, fundamentalmente a partir da observação participante do cotidiano dos operários. Foram utilizados como técnica de coleta associada de dados: análise documental, entrevista semiestruturada, diário de campo, além da observação participante, já mencionada. A pesquisa foi dividida em dois momentos: inicialmente realizaram-se análises documentais, sendo avaliados todos os tipos de documentos possíveis da Flaskô (atas de reuniões, relatórios, notícias de jornais, estatuto, regimento interno, balancetes, panfletos, *blog*, memorandos internos, vídeos, dentre outros documentos, internos e externos). No segundo momento, foram realizadas quatro visitas *in loco* à planta da fábrica, sendo três de, aproximadamente, uma semana cada e uma visita de quase três semanas e meia. As visitas foram realizadas de forma não linear e não consecutiva, ou seja, em momentos distintos, objetivando-se a busca das mais diversas situações. Outra técnica de coleta de dados utilizada foi a entrevista semiestruturada, com a finalidade de recolher, através dos diálogos gravados, a interpretação que os operários da Flaskô dão às perguntas norteadoras. Foram realizadas 23 entrevistas semiestruturadas, em todos os setores, funções organizacionais e membros do conselho de fábrica<sup>9</sup>, a fim de atingir maior representatividade. Após a coleta dos dados, por meio das técnicas apresentadas, utilizou-se, para o tratamento desses elementos, a Análise de Conteúdo. De acordo com BARDIN (1977), as narrativas orais, captadas e a partir da observação do pesquisador, geram os dados que deverão ser tratados através de uma análise

de conteúdo, uma vez que seu interesse primordial é identificar as informações que se encontram por trás das palavras sobre as quais o pesquisador se debruça. Por fim, para melhor compreensão dos dados coletados, optou-se pela definição da natureza da concepção a ser pesquisada acerca da estatização definida após as primeiras visitas a campo e a partir do referencial teórico estudado, conforme pode ser observado abaixo:

<b>Da Estatização</b>	A Flaskô tem como bandeira histórica a questão da estatização da fábrica sob o controle de operários. Busca-se aqui entender essa concepção, seu dinamismo e o que isso representa para os trabalhadores.
-----------------------	---

Fonte: Toledo (2011) adaptado

## Apresentação e discussão dos resultados

A proposta da estatização da fábrica sob controle operário tem relação direta com a bandeira histórica da Flaskô e de todo movimento de fábricas ocupadas. Nesse sentido, procurou-se, conforme mencionado anteriormente, compreender a concepção de estatização, seu dinamismo e o que isso representa para os trabalhadores. Destaca-se que essa análise cria a possibilidade de identificar se todos os trabalhadores, de diferentes setores da fábrica, entendem e concordam com a proposta de estatização. Assim, foi identificado, inicialmente, através da fala de alguns trabalhadores, o porquê da opção pela estatização, conforme segue abaixo:

Optamos pela estatização *pra* que a fábrica não feche, [para que os governos] pare[m] de ficar privatizando as riquezas do país. Que nem a política do PSDB, os cara vão vender tudo, como quando os cara foram presidente um dia, ficou o quê? Pros pobres, pra nós, então nós brigamos pela estatização que eu acho que é a única saída. Não tem outra saída, com a dívida monstruosa, porque quando uma fábrica entra em decadência, é porque o patrão entre aspas, ele diz que *tá* pobre, mentira. Mas ele deixa aqueles trabalhadores, 100, 500, 5000, 2000, passando fome, na miséria, mas ele nunca fica pobre (depoimento de um trabalhador).

Na verdade o que *tá* sobrando, a estatização é única, porque não tem muita opção. Porque já foi falado em cooperativa, já foi falado em muitas coisas, experiência que eu vejo falar aí, que o pessoal tem experiência aí fora, cooperativa não é muito bem vinda, vai deteriorando, sempre tem aquele grupinho que se *fecham e outro* vão se virando, vai ter que se virar, e isso acontece mesmo, a gente sabe, não sei se no caso nosso qual seria a melhor forma, mas é o que a gente tem (depoimento de um trabalhador).

Aliado ainda à concepção dos trabalhadores acerca do que seja estatização, alguns procuraram demonstrar, a partir de suas falas, a sua visão:

Estatização é a bandeira que nós sempre *defende* e ergue, é a estatização, mas que o governo estatize ela, mas democraticamente ela fica sob controle dos trabalhador, *né?* E não estatizar pra ir pra mão do governante, aí, *né?* *Pra* eles

*coloca quem eles quiser na administração. A gente queria que ele estatizasse, mas só fizesse a fiscalização do recurso que ele ia tá colocando aqui dentro, mas a administração ficasse na nossa mão. Porque eu mesmo penso, se o governo estatizar, o débito vai ser todo transferido pro governo, né? E o governo só vai entrar com os recursos pra empresa funcionar, né? (depoimento de um trabalhador).*

A estatização é o governo assumir, assumir a fábrica, e a porta de emprego continuar aberta pros trabalhadores. Porque ele estatizando a fábrica *pra nós* seria bem melhor, teria mais garantia de emprego. Porque hoje *nóis* não tem garantia de emprego, porque amanhã isso aqui pode baixar as portas com ação judicial, então você não tem aquela garantia. *Nóis* quer garantia, *nóis* queria garantia, mas pra garantir o governo tem que estatizar, na minha opinião (depoimento de um trabalhador).

Eu concordo com a estatização, sabe por quê? Porque às vezes pra fazer omelete tem que quebrar os ovos, não tem jeito, *alguns ia sofrer* com isso, ia, ia ter consequência, ia ter, mas ia ser bom *pra* fábrica, e eu já não estou nem pensando nos que tão aqui. E nem *ni* mim, eu *tô* pensando nos meus filhos, nos filhos do meu filho, os jovem por exemplo, isso aqui pode ser uma empresa, futuramente que pode empregar centenas de jovens, por que não? (depoimento de um trabalhador).

A estatização, seria, o governo, tornar a empresa estatal, como eu falei, perdoar a dívida e começar do zero, dando uma oportunidade. Que a gente, pegasse, através do BNDS, investisse um capital aqui, pra gente conseguir investir aqui na área, matéria prima, pra gente poder ter uma facilidade maior, pra gente poder subir (depoimento de um trabalhador).

A estatização, na verdade, o que a gente analisou o tempo todo e até hoje a gente reflete muito sobre isso. Por que a fábrica tem que ser estatal? Primeiro, porque existe uma dívida impagável. Impagável já fala tudo, certo? Impagável. Os donos deixaram, de propósito, uma dívida que não tem como você pagar. Só se um cara virar e falar assim, “vou captar o dinheiro, vou pagar aqui, e já era”. É, foi caridade, porque não vai ter retorno. Ninguém no mundo teria interesse, de falar assim, vamos supor. Eu pago essa dívida da empresa e eu assumo ela. Ninguém faria isso, eu acho. Muito difícil. Porque é muito grande a dívida. Acho que está em torno dos 200 milhões de reais. De 80 a 90% de todas essas dívidas é com os cofres públicos. E o Poder Público é o que mais pode ameaçar, por exemplo, de vir aqui, na caçada, vão fechar de vez e tal. Por conta das dívidas. Então, e se o governo, em troca dessa dívida, assumisse essa fábrica, expropriando a fábrica? Aí começamos a falar isso: “*Pô*, se o governo falar isso, primeiro que os caras iam querer vir pra cá e tal, querer fazer isso aqui, sei lá, fazer lucro. E ia ser exploração dentro da fábrica, ia...” patronal, digamos assim. Porque o governo é patronal. O governo é burguês e tal. Mas se a gente pedir a estatização, mas que a fábrica continue sob o controle operário. É a única forma. É a única forma, quando a gente realmente tiver uma estatização e não abrir mão da nossa luta aqui. Inclusive de continuar a luta fora da fábrica (depoimento de um trabalhador).

Foi observado ainda que a percepção de alguns trabalhadores acerca da estatização passa, necessariamente, por questões políticas ou funcionais. Para alguns deles, a estatização apresenta-se a partir de um posicionamento político, tanto do papel de atuação da Flaskô,

dentro do cenário nacional, como de um posicionamento político dos próprios trabalhadores.

A estatização tem uma perspectiva de organização dos trabalhadores e isso que entendemos como uma coerência de ser contra a propriedade privada dos meios de produção. E, ao mesmo tempo, não bastando isso, não sendo o controle operário, como uma luta da classe trabalhadora, com pauta da classe sindical. Então essa estatização acho que tem esse pano de fundo teórico (depoimento de um trabalhador).

Então eu acho que a luta da estatização, ela tem que ser entendida talvez dessas duas questões centrais: uma dessa coisa teórica e uma dessa questão concreta mesmo[...], na dinâmica da luta de classes ser um importante avanço da nacionalização. Isso fez com que a gente se aproximasse na luta concreta, *né*, se aproximasse e tivesse junto com a luta, seja da questão da Petrobras, da Embraer, da Vale, concretas, nós fizemos atos públicos, publicações, seminários e tal. Pautando isso, a nacionalização, a estatização, então combatendo a privatização e tal como já uma coisa importante, mas, além disso, pautando o controle dos trabalhadores. Eu acho que essa é a contribuição que a gente tem ao discutir a estatização sob o controle dos trabalhadores. Entendendo sim, que *tamo* nos marcos capitalistas. Mas ao fazer o combate, não necessariamente tendo o resultado, mas, ao fazer o combate, a gente acha que contribui numa perspectiva socialista e com a base teórica, passando por Marx, Lênin e as experiências com a classe trabalhadora (depoimento de um trabalhador).

Então estatização, ou a fábrica estatizada, permite que os trabalhadores possam lutar enquanto classe e enquanto conjunto, inclusive no aparato de Estado. Outra coisa, é que a estatização, também pode ser estatizado ou não, se uma empresa estatal, comprar uma outra empresa, está estatizada a empresa. Se trabalha para que o Governo não faça isso (depoimento de um trabalhador).

Estatizar a fábrica, na verdade, ia significar uma ação política do governo Lula, ou de um governo de esquerda, ou que se diga de esquerda. É quase obrigar ele a fazer uma ação que romperia os acordos que ele tem com a burguesia, ou até os sindicatos participarem disso. Os sindicatos estão por toda parte fazendo acordo com as empresas, com diversos setores dela. Quando um sindicato precisa ocupar uma empresa, ele aparece, *pros* patrões como de certa forma fazendo coisa errada. Se o Lula fosse obrigado a estatizar, se fosse a Flaskô sequer, o empresário ia dizer: “Opa, toma cuidado com esse cara aí”. Então tem outra questão que também é importante, que serve como uma pressão geral, para obrigar uma política mais reformista, uma política de conscientização de classe, em que o mais importante é que o conjunto do movimento operário poder falar pro Lula, que é possível. Que estatizou a Flaskô e é possível, porque foi bom, e quanto melhor não seria em vez de estatizar a Flaskô, estatizar a Vale. E isso seria um elemento para ajudar nessa discussão que é possível (depoimento de um trabalhador).

Já outros trabalhadores entendem a estatização a partir de um posicionamento funcional, demonstrando o que, no sentido mais técnico do dia a dia da fábrica, poderia mudar com a proposta e como isso influenciaria o desempenho das atividades dentro da Flaskô e os próprios trabalhadores. Um trabalhador afirmou não acreditar na estatização da Flaskô, como se pode ver:

Na minha visão, desde que fosse uma estatização, mas aqui num controle operário, nada impede de que o Governo coloque uma pessoa dele como presidente, mas que todo trabalhador que estão nesta luta desde o princípio, tenham seus postos de trabalho garantido. E a gestão seria discutida, se vai ficar *pros* trabalhadores ou *pro* Governo. Na nossa ideologia, teria que ficar nas mãos dos trabalhadores, que é quem constrói a riqueza da nação, é mais do que isso (depoimento de um trabalhador).

É, a gestão da fábrica seria ou dessa comissão, como se fosse o conselho diretivo da Petrobras, que a Petrobras tem um conselho [...] Sim, uma parte é dos acionistas, uma parte indicada pela Fazenda, do Governo, né? Uma parte pelo número de pensão, e uma parte pelos próprios petroleiros. Então, seria uma composição similar. Uma parte pelo governo, uma parte pelos trabalhadores [...] Um segundo lugar, eu acho que deveria ser majoritário ou, pelo menos, com o voto de empate nesse contexto. Nesse momento, no caso aqui da Flaskô, ele é quase inaplicável, na situação de ataque, que vive a totalidade da classe trabalhadora hoje, e das políticas de meia boca. Só para falar que nós não aceitamos a estatização se não der o controle. Inaplicável. No dia que vier um ente político aqui independente, ele manda na assembleia. Porque já seria muito ganhar só a estatização. Então na verdade, o certo é pedir o controle. Mas é quase inaplicável, é quase inaplicável, porque na situação, seria o ideal se tivesse um conjunto de fábricas [...] (depoimento de um trabalhador).

É, tem a ver exatamente com o como seria exercido esse controle, seria vantajoso se fosse um controle sem uma visão dos problemas que estão fora, mas estão dentro. Seria um controle para eleger os melhores trabalhadores de dentro da fábrica, para serem os caras que vão apertar o cinto de todo mundo. “Agora nós somos *estatal*, não vamos pedir aumento, hein? Quem vende matéria prima pra gente aumentou o preço e tal...” Agora, com o controle numa perspectiva de classe que o cara chegasse lá, e cada vez que não soubesse o preço da matéria prima, ele chegava no conselho de fábrica e perguntava [...] (depoimento de um trabalhador).

Olha, na verdade, eu não acredito muito na estatização, eu não acredito, você sabe por quê? O governo jamais vai estatizar uma fábrica desse tamanho aqui, nem que fosse enorme, que tivesse milhões de funcionários. Na verdade, a gente levanta essa bandeira e seria bom se estatizasse só que aí ao mesmo tempo a gente começa pensar. Bom vai estatizar, vamos supor que o governo estatize aqui, isso uma estatal, nós vamos ser funcionário público. Tem que ter toda uma preparação, só porque estatizou a fábrica, nós não vamos ser diferentes dos outros funcionários públicos? Não vai prestar concurso, tem muitos aqui que não é preparado pra isso, tem muitos aqui que só sabe, só aprendeu o básico, ler e escrever e as quatro operações, então eu acho que é muito difícil, e não sei se seria bom *pra* gente também. Por conta disso e outra, você acha que eles vão estatizar uma empresa e deixar na nossa mão, eles vão pôr o controle do governo aqui dentro, vai ter o administrador deles, vai ser meio que patrão, então eu acho que sei lá (depoimento de um trabalhador).

Destaca-se, por fim, que muitos trabalhadores, de diferentes setores da Flaskô, apresentaram um discurso fervoroso em defesa da estatização da fábrica. Entretanto, pôde-se observar que esse discurso possui uma relação direta com a concepção de que a estatização é uma das, talvez a principal, alternativas de sobrevivência da Flaskô. Outro fator importante é a clara relação que a dívida da Flaskô estabelece com a estatização. Em todas as entrevistas e anotações de campo, foi mencionada a questão da dívida “herdada” da gestão patronal. Para os trabalhadores, a dívida pode ser um problema em direção à estatização, pois quem arcaria com ela: Os trabalhadores? Os antigos proprietários? O Estado? Para o movimento de fábricas ocupadas – e para os trabalhadores da Flaskô – essa dívida foi feita pelos antigos proprietários e, conseqüentemente, deveria ser paga por eles, não devendo o Estado assumi-la. Mas o que está por traz desse debate é que, com a estatização a Flaskô, poderia haver acesso a crédito, restabelecer contato com outros fornecedores, ou seja, não teria a dívida como entrave no processo produtivo e de gestão.

A estatização é uma “bandeira” política, defendida pelos entrevistados, sobretudo, por dois motivos principais. O primeiro é a manutenção dos seus postos de trabalho, pois compreendem que se a fábrica for estatizada permitirá que seus trabalhadores continuem a produzir, que recebam seus salários, resolvendo-se, também, o problema da dívida da fábrica deixada pelos antigos proprietários. O segundo motivo é o desejo dos trabalhadores de construir uma nova sociedade, acreditando que a defesa dessa bandeira é um instrumento de luta por essa nova sociedade. A grande maioria demonstrou, durante a pesquisa, um vínculo afetivo com a fábrica e com os seus colegas de trabalho, tendo, em muitos momentos, se emocionado com o relato das lutas, das atividades desempenhadas, etc.

## CONCLUSÕES

Ao defenderem a proposta da estatização da Flaskô, os trabalhadores apresentam alguns argumentos importantes. Em princípio, acreditam que defender ou lutar pela estatização significa uma resistência à corrente que prega que as organizações estatizadas, públicas, são ruins. E essa pode ser a justificativa para as propostas de privatização, porque se tudo que é público é ruim, logo é melhor privatizar. Então, a primeira discussão que estabelecem a favor da estatização demonstra que nem tudo que é público é ruim e de baixa qualidade. A primeira leitura que fazem acerca da estatização é interessante, porque é uma leitura política. “Não, não podemos dizer que tudo que é estatizado é ruim. Vamos defender as estatais, dizer que tem coisa de qualidade”<sup>10</sup>. Lutar contra a privatização seria, então, a primeira discussão a favor da estatização, dos trabalhadores da Flaskô.

A segunda discussão atraente levantada é a questão da propriedade. Ao se transferir a posse da fábrica para os trabalhadores da Flaskô, significa que esses serão os seus proprietários. Essa situação apenas muda a lógica da continuidade ou não da exploração dos trabalhadores, da produção da mais valia, dependendo do direito de propriedade privada por eles contestada. Assim, ao defender o fim da propriedade privada, defende-se que, a partir da estatização, o proprietário é a sociedade. Essa discussão torna-se atraente a partir do momento que se pensa sob a lógica capitalista (individualista), em que o natural seria a defesa da posse

da fábrica para os trabalhadores, pois seriam os donos da fábrica. No entanto, observa-se que esses trabalhadores abdicam de interesses individuais, pensando no coletivo, e assim, construindo, ou pelo menos lutando por, aquilo em que acreditam. O terceiro fator, o mais discutido pela maioria, é a dívida da Flaskô, em torno de 120 milhões de reais, sendo aproximadamente, 80 milhões para com o governo federal, 30 milhões para com o governo estadual e dois milhões para com a prefeitura de Sumaré<sup>11</sup>. Isso significa que mais de 90% da dívida da Flaskô é com órgãos públicos, sendo que a ampla maioria é com a União. Essa circunstância significa que, com a estatização da fábrica, de certa forma, o Estado vai dever para o Estado, ou seja, como a maior parte da dívida é com o Estado (seja nas esferas nacional, estadual ou municipal), com a estatização, essa dívida seria do Estado com o Estado. Como essa situação é, provavelmente, inviável, os trabalhadores acreditam que o Estado cobrará a dívida aos antigos proprietários da fábrica. Essa talvez seja, na percepção dos trabalhadores, a única forma dos antigos proprietários da Flaskô assumirem a dívida, não ficando esse débito nem para os trabalhadores, que estão ocupando a fábrica e que se for estatizada vão continuar dirigindo a fábrica, nem para o Estado. É essa, então, a principal discussão para o coletivo dos trabalhadores. Outra discussão levantada por alguns trabalhadores é o fato da fábrica hoje não conseguir se organizar enquanto setor, enquanto classe, até por ser uma relação diferente das outras fábricas, seja em campanha salarial, seja em melhoria da qualidade, no setor químico, no setor de plástico. Então, se a fábrica fosse estatizada, esses trabalhadores poderiam lutar enquanto classe, enquanto conjunto. Isso dentro do aparato do Estado. Insere-se aqui uma questão importante, com vistas ao desenvolvimento, não somente da fábrica, mas num contexto maior, dos trabalhadores como um todo. Isso demonstra que a proposta de estatização, sobre o controle do poder pelos trabalhadores, não se apresenta como uma proposta simplista ou mesmo individualista. Ela vai além das questões de posse, de acumulação do poder, passando por uma discussão de organização social do trabalho. Significa uma proposta de ruptura, de mudança das relações de poder, do poder que emana do indivíduo e da sua organização e não do capital. Destaca-se ainda que esses trabalhadores enxergam por trás de tudo isso uma decisão política, uma ação política na verdade. Com a ascensão de um governo de esquerda, com o Presidente Lula, acreditavam, levantando com mais força essa bandeira, na possibilidade de uma nova forma de organização que permitisse mudar as relações de trabalho e criasse uma nova perspectiva de organização popular, além de mudanças nas relações de poder. Então, a proposta da estatização vem no bojo de uma proposta política, em que os trabalhadores da Flaskô, da CIPLA, da INTERFIBRA procuravam agir em relação ao governo de esquerda, pressionando-o. Dessa forma, observa-se que eles enxergam, como já foi dito, a questão da estatização como uma ação política. O movimento de fábricas ocupadas (do qual a Flaskô faz parte) esperava uma ação política, com os trabalhadores acreditando na possibilidade de criar uma perspectiva de nova organização popular.

Finalmente, cabe salientar que todos os trabalhadores entrevistados defendem a estatização. Não houve nenhum entrevistado ou trabalhador, em conversa informal, contrário à estatização. Porém, há dois grupos. Um defende a estatização do ponto de vista teórico, político e prático e outro acha que seria melhor para a relação de trabalho dentro da fábrica, por exemplo, a questão da segurança do trabalho, ou ainda, por conta da dívida, mas não

consegue enxergar essa ação política.

A proposta da Flaskô difere de forma significativa das fábricas nos moldes capitalistas, pois propõe o rompimento da exploração do trabalhador, da produção da mais valia, das relações historicamente estabelecidas de poder, demonstrando um rompimento com o fator fundante do capitalismo. Ao se propor a estatização sob controle operário, há a ruptura com um dos pilares das organizações capitalistas, que é a questão da propriedade privada, além da questão da participação. Essa se dá, sem sombra de dúvidas, em todos os setores da fábrica. Obviamente, existem trabalhadores que participam mais e outros menos, no entanto, o importante são os espaços e as ações concretas construídas cotidianamente com o intuito de proporcionar uma participação efetiva.

## NOTAS

1. Sobre esse tema, ver Lênin (1987), Gramsci (1981), Faria (1985, 2009), Toledo (2011), Guillerm e Bourdet (1976), Silva (2003), Arcoverde *et al.* (2006), Maroni (1982), Secco (2003), Roldán (1987) e Goulart (2006).
2. Frase usada pelos operários da Flaskô. É uma de suas bandeiras de luta.
3. É importante ressaltar que muitas informações aqui apresentadas foram obtidas em visitas *in loco* à fábrica, uma vez que são poucas as bases teóricas e conceituais para a discussão da Flaskô.
4. A pergunta: Você poderia nos falar um pouco sobre a história da Flaskô?
5. O sindicato dos químicos é o sindicato da categoria dos trabalhadores da Flaskô.
6. O termo planta da Flaskô é a fábrica, propriamente dita, mais a fábrica de esporte e a Vila Operária. Sobre a fábrica de esporte e a Vila Operária, trataremos em um tópico específico.
7. Depoimento de um trabalhador da Flaskô.
8. Segundo Cavalcante (2006), foram privatizadas 165 empresas pertencentes à União, Estados e municípios entre 1991 e 2002. Foram arrecadados cerca de cem bilhões de dólares com a venda dessas empresas, sendo o primeiro mandato de FHC o que concentrou maior número de privatizações.
9. Sobre o conselho de fábrica da Flaskô, ver Toledo (2011).
10. Depoimento de trabalhador da Flaskô.
11. Informações obtidas nas entrevistas com os trabalhadores.

## REFERÊNCIAS

AGOSTINI, S. Lula, cumpra sua promessa. **Jornal Fábricas Ocupadas**. Joinville, ano 2, n. 7, p. 1, ago. 2006.

ANTUNES, R. **Os Sentidos do Trabalho**: Ensaio sobre a Afirmação e a Negação do Trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

\_\_\_\_\_. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo

do Trabalho. São Paulo: Cortez, 2003.

ARCOVERDE, A. C. B., SOUZA, I. L.; FRAGOSO, N. M. Economia Solidária em Pernambuco: Alternativa de Emancipação Frente ao Desemprego e à Exclusão Social? **Revista da ABET**. João Pessoa, v. VI, n. 2, p. 72-93, jul./dez. 2006.

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

CAVALCANTE, S. M. **Sindicalismo e Privatização das Telecomunicações no Brasil: A Busca (Fracassada) à Social-Democracia**. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) iologia) omia Solidária em Pernambuco: Alternativa de Emancipação Frente ao Desemprego e à Excl.

CHOMSKY, N. Os Intelectuais, o Estado e os Meios de Comunicação: Entrevista com Noam Chomsky. **Democracia e Autogestão**. São Paulo: Humanitas/FFCLH, 1999.

CONSELHO de Fábrica da Flaskô. **Carta aos trabalhadores de todo o mundo**. Sumaré, 21 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/site/start.php?inford=10939&sid=6>>. Acesso em: 07 jun. 2009.

CRUZ, R. **Luta: Fábricas ocupadas por seus próprios operários mostram que a autogestão é uma solução viável para enfrentar a precariedade no emprego**. 2009. Disponível em: <<http://blog.controversia.com.br/2009/09/16/os-trabalhadores-no-controle-da-produo/>>. Acesso em: 20 out. 2009.

DINIZ, B. F. Entrevista com Pedro Santinho: Uma História de Luta em uma Fábrica sob o Comando dos Trabalhadores. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 111-120, 2007.

FARIA, J. H. **Relações de Poder e Formas de Gestão**. Curitiba: Criar /FAE, 1985.

\_\_\_\_\_. **Gestão Participativa: Relações de Poder e de Trabalho nas Organizações**. São Paulo: Atlas, 2009.

FILGUEIRAS, L. O Neoliberalismo no Brasil: Estrutura, Dinâmica e Ajuste do Modelo Econômico. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y Sectores Dominantes**. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 179Aire.

GOULART, S. **O Controle Operário e a Questão da Estatização**. 2003. Disponível em: <<http://fpmarx.blogspot.com/2008/05/o-controle-operrio-e-questo-da.html>>. Acesso em: 22 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **A Revolução na Venezuela e as Ocupações de Fábrica**. Luta de Classes, n.1, 2006.

GUILLERM, A.; BOURDET, Y. **Autogestão: Mudança Radical**. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.

GRAMSCI, A. O Conselho de Fábrica. In: GRAMSCI, A.; BORDIGA, A. **Conselhos de**

Fábrica, São Paulo: Brasiliense, 1981.

LÊNIN, V. I. **Teses de Abril**. São Paulo: Acadêmica, 1987.

MARONI, A. **A Estratégia da Recusa**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MÉSZÁROS, I. **Para além do Capital**. Campinas: Boitempo, Unicamp, 2002.

MORENO, Y.; SANABRIA, W. **Las Empresas en Cogestión y Ocupadas en**

**Venezuela: La Lucha por el Control Obrero y el Socialismo**. 2006. Disponível em: <<http://freteco.elmilitante.org/content/view/24/30/>>. Acesso em: 17 mar. 2010.

NASCIMENTO, J. Q. **Fábrica Quebrada é Fábrica Ocupada. Fábrica Ocupada é Fábrica Estatizada: A Luta dos Trabalhadores da Cipla e Interfibra para Salvar 1000 Empregos**. [S. l.: s. n], 2004.

NOVAES, H. T. Lições do Debate entre os Defensores da Estatização sob Controle Operário e da Autogestão. **Otra Economía**, Buenos Aires, v. II, n. 2, 1 ns A. 2008.

OLIVEIRA, B.A.M. **As Cooperativas Populares e seus Desafios, Limites e Possibilidades: Casos de Cooperativas da Cidade do Rio de Janeiro**. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) -, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

POCHMANN, M. Desempregados do Brasil. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 596. p

PRATA, R. **Breve História da Luta dos Trabalhadores da Flaskô e do Movimento das Fábricas Ocupadas do Brasil**. 2008. Disponível em: <[http://www.marxist.com/breve-historia-movimento-fabricas-ocupadas-brasil.htm#\\_ftnref1](http://www.marxist.com/breve-historia-movimento-fabricas-ocupadas-brasil.htm#_ftnref1)>. Acesso em: 16 ago. 2009.

PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

RASLAN, F. O. **Resistindo com Classe: O Caso da Ocupação da Flaskô**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH/CPG, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2007. 170p.

ROLDÁN, A. Los Comités de Fábrica y el Control Obrero. **Jornal do Partido Obrero: Prensa Obrera**, n. 205, Buenos Aires, 1987.

SECCO, L. Cooperativas e Conselhos Operários. **Lutas Sociais** (PUCSP), São Paulo, v. 9/10, p. 169-178, 2003.

SILVA, F. T. da. **Operários sem Patrões: Os Trabalhadores da Cidade de Santos no entre Guerras**. Campinas, SP: UNICAMP, 2003. 480 p.

TOLEDO, D. A. C. Pensando Categorias de Análise para o Exercício da Prática Autogestão. XXXII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração

- Enanpad, **Anais...**, Rio de Janeiro. 2008.

TOLEDO, D. A. C. **Por uma D. A. C. 008. ocação Nacional de Pós-Graduaç** O Caso da Flaskô laskôrica sob Controle Operário. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2011. 164 f.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

**Dimitri  
Augusto da  
Cunha Toledo**

Economista pela Universidade Federal de São João Del Rei, mestre em Administração pelo Cepead/UFMG, na área de Estudos Organizacionais e Sociedade. Pesquisador do NEOS-UFMG (Núcleo de Estudos Organizacionais e Sociedade). Doutorando em Administração na UFMG. Professor da UNIFAL, Campus Varginha-MG.

**Ana Carolina  
Guerra**

Professora Assistente II do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas, Campus Varginha. Graduada em Administração de Empresas pela Universidade Federal de São João Del Rei – UFSJ. Especialista em Gestão de Negócios em Contexto Empreendedor pela UFSJ. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação *Strictu Senso* em Administração da Universidade Federal de Lavras – UFLA. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG - Pesquisa Gestão de Pessoas e Comportamento Organizacional.



Foto: Márdel Santos

## Função e Multiplicação de Bancos Comunitários

Joysi Moraes, Sandra R. H. Mariano, Rafael Cuba Mancebo e Hugo Naritomi

### Resumo

Este trabalho apresenta o papel de um banco comunitário em uma comunidade de baixa renda, bem como expõe o papel da Rede Brasileira de Bancos Comunitários - RBBC na divulgação da metodologia própria dessas instituições. Destacamos desde já que tratar da RBBC significa versar sobre o Banco Palmas que a criou, a representa e implementa seus métodos nos bancos comunitários do Brasil. Para dar conta dos objetivos propostos, foi realizado um estudo de múltiplos casos com o Banco Palmas (CE), o Banco Paju (CE) e o Banco Comunitário da Cidade de Deus - BCC (RJ). A comparação entre os casos mostrou que não basta sistematizar uma metodologia. Um banco comunitário não pode ser implementado “de fora para dentro”. É preciso que a própria comunidade sinta e expresse a vontade de criá-lo e que pessoas do local liderem a iniciativa. Só o trabalho da Rede não é suficiente. A experiência do BCC mostra essa dificuldade. A ausência de uma liderança comprometida com a própria comunidade e a falta de conhecimento sobre o papel do banco comunitário impedem seu desenvolvimento. A vivência coletiva da comunidade em outras lutas também demonstrou a distinção existente entre os casos cearenses e os da experiência fluminense.

### Palavras-chave

Banco Comunitário. Rede Brasileira de Bancos Comunitários. Banco Palmas.

### Abstract

This paper presents the role of a community bank in a low-income community and exposes the role of the *Rede Brasileira de Bancos Comunitários* – RBBC (Brazilian Network of Community Banks) disseminating the methodology of these institutions. We emphasize that addressing the RBBC means talking about Banco Palmas, which created it, and it represents such network and implements its methods in community banks in Brazil. To achieve the

proposed objectives, a multiple case study was carried out with Banco Palmas, Banco Paju, both banks in the state of Ceará and Banco Comunitário da Cidade de Deus – BCC, in Rio de Janeiro. The comparison among the cases showed that it is not enough to systematize a methodology. A community bank can not be implemented from outside to inside. It is necessary that the community feels and expresses the desire to create it and that local people lead the initiative. The work of the network itself is not enough. BCC's experience illustrates such difficulty. The lack of a committed leadership to the community and the lack of knowledge about the role of the community bank prevent its development. The collective experience of the community in other events also showed the difference between the cases in the states of Ceará and Rio de Janeiro.

**Keywords** Community Bank. Brazilian Network of Community Banks. Banco Palmas.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho iniciou com a proposta de conhecer e contar a história do Banco Comunitário da Cidade de Deus (BCC), que começou a funcionar no dia 15 de setembro de 2011. Porém, logo se descobriu que cumprir essa tarefa implicava em conhecer, também, o banco que divulga a metodologia utilizada pelo BCC, e que coordena a RBBC, o Banco Palmas, localizado no Conjunto Palmeira em Fortaleza (CE). O contato com este, além de elucidativo, propiciou o encontro com outro banco comunitário, o Banco Paju, localizado no bairro Pajuçara, no município de Maracanaú (CE), que utiliza a mesma metodologia implementada pela RBBC. Assim, para contar a história do BCC, também se mostrou necessário, neste trabalho, tratar do Banco Palmas e do Banco Paju, o que muito ajuda a compreender a atual situação do banco fluminense. São, portanto, objetivos deste trabalho: apresentar o papel de um banco comunitário em uma comunidade de baixa renda e expor o papel da RBBC na divulgação da metodologia própria desses estabelecimentos.

Certamente, a escolha de pesquisa com bancos comunitários remete-nos a um conjunto de abordagens que se articulam e se desenvolvem sobre as mais variadas concepções teóricas, muitas vezes, até contraditórias, como as que podem ser observadas de maneira marcante entre dois dos principais teóricos do assunto, Aneel Karnani e Muhammad Yunus.

Todavia, com a compreensão de que a escolha por um tema e por um objeto de estudo já sinaliza o interesse do pesquisador, distanciando-o da pretensa neutralidade científica, destacamos que o posicionamento assumido ao longo do texto vai ao encontro da perspectiva yunusiana. Para Karnani (2011), o papel dos bancos comunitários não seria relevante, posto que não transformaria radicalmente a atual situação mundial, pois são iniciativas que, na sua visão, não produzem impactos macroeconômicos. No máximo, fazem alguma diferença nas comunidades nas quais estão localizados. Yunus (2011), no entanto, acredita que o combate

à pobreza pode partir de iniciativas dentro das próprias comunidades de baixa renda. Porém, o que interessa é saber como esses bancos comunitários estão atuando no Brasil e o quanto a RBBC tem facilitado o processo de criação e desenvolvimento dessas instituições.

Para a apresentação da pesquisa, o texto deste artigo está organizado da seguinte forma: a primeira parte é definida pela própria introdução; a seguir é apresentado o referencial teórico que deu suporte e guiou tanto a pesquisa quanto as análises dos resultados; a terceira parte diz respeito à apresentação e análises dos resultados. Por fim, são realizadas algumas considerações seguidas das referências utilizadas ao longo do texto.

## **BANCOS COMUNITÁRIOS**

*Apriori*, destaca-se que a ideia de um banco para atender às comunidades socioeconomicamente desfavorecidas não é nova. Pelo menos na sociedade contemporânea, já no século XIX, a primeira proposta, denominada Banco do Povo, foi desenvolvida por Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), no final da década de 1840. A experiência durou apenas dois meses, pois Proudhon foi preso durante três anos, dando fim à iniciativa. Entre outros motivos, foi acusado de tentar atacar o sistema financeiro com a criação do Banco do Povo, pois a instituição “tinha por objetivo a abolição dos juros e a promoção da livre circulação de valores entre os clientes”. O Banco do Povo fundamentava-se em princípios mutualistas, ou seja, no vínculo desenvolvido sobre a troca e a obrigação recíproca e equivalente de uns em relação aos outros e, nesse caso, a sua proposta ultrapassava o plano estritamente econômico. A ideia era assegurar um equilíbrio de forças econômicas, buscando enraizar os princípios mutualistas na sociedade de maneira geral que, em alguma época, levasse os bancos a disponibilizar créditos com justiça distributiva, pagando mais juros quem solicitasse mais crédito e menos quem solicitasse menos ou, ainda, de acordo com suas posses materiais (GUÉRIN, 1980). “A discussão pertinente ao Banco de Trocas imaginado por Proudhon baseava-se no crédito gratuito que seria destinado ao incentivo à produção, à ordem social, eliminando as disputas ou lutas de classe e, por fim, o crédito seria destinado à ordem política, desaparecendo os conflitos e antagonismos entre grupos sociais” (PINTO, 2009, p. 73). A esse respeito, segundo Ladeira e Natário (2010, p. 7), Karl Marx foi um dos maiores críticos das ideias de Proudhon, pois percebia suas proposições mutualistas apenas como reformistas ou, “uma espécie de capitalismo coletivo”; nada que pudesse eliminar disputas entre classes ou antagonismos entre grupos sociais. É fato! Sua proposição não era de contestação do sistema capitalista. A esse respeito, Tragtenberg (1986, p. 11) assinala que Proudhon:

[...] procurava um compromisso entre a propriedade individual e a coletiva; [...] e mantinha a ideia de haver concorrência entre as cooperativas autônomas e o pequeno comércio privado. Tanto que os adeptos de Proudhon foram recrutados mais entre os artesãos e no pequeno comércio do que entre o proletariado das grandes unidades industriais.

Entretanto, ainda assim, o Banco do Povo é um marco na história dos bancos comunitários.

No século XX, Muhammad Yunus funda o Grameen Bank cujos princípios têm sido adotados em várias partes do mundo. Yunus nasceu em 1941, em Bangladesh, país cuja característica rotineiramente destacada é a grande concentração de pobreza, sendo o oitavo do mundo em número de habitantes, com mais de 1.000 por km<sup>2</sup> e com menos da metade da população alfabetizada. Em 1974, uma Bangladesh recém-independente era a imagem da escassez, onde as pessoas morriam de fome e mais de 80% da população local vivia abaixo da linha da pobreza. Segundo o próprio Yunus (2011), ele passou a se dar conta da situação em que o país se encontrava quando começou a se deparar com pessoas morrendo nas ruas, perto das estações de ônibus, de trem, nas praças e até perto de sua residência. “Os famigerados não levantaram nenhuma bandeira pedindo atenção do povo das cidades, do Governo ou de grupos religiosos e de ajuda. Eles simplesmente deitavam ao solo esperando a hora de morrer” (YUNUS, 2011, p. 53). Foi nesse período que resolveu sair dos claustros da universidade e ir a campo. Decidido a aprender o máximo possível com os moradores dos vilarejos, envolveu-se em uma empreitada, buscando identificar maneiras de contribuir com a diminuição da pobreza em seu país. Seu primeiro esforço com resultados efetivos e visíveis foi o empréstimo de 27 dólares que fez a 42 mulheres que faziam tamboretas de bambu. Sem qualquer taxa sobre esse empréstimo, as mulheres utilizaram o dinheiro que tomaram emprestado para fazer mais tamboretas e com a venda dos seus produtos devolveram o recurso do empréstimo no prazo acordado. Foi por meio de suas inúmeras tentativas, de erros e acertos, que adquiriu experiência suficiente para fundar o Grameen Bank, em 1976 (YUNUS, 2011). Dentre as tentativas, a que mais lhe chamou atenção, pela maior eficiência alcançada, foi a realização de pequenos empréstimos para o desenvolvimento de autoemprego aos moradores das vilas, uma vez que esses valores os ajudavam a produzir alguns itens com as suas próprias habilidades, garantindo o seu sustento e da sua família. Assim começou o Grameen Bank, com Yunus oferecendo pequenos empréstimos (microcréditos) para pessoas extremamente pobres, em Bangladesh, sendo que a sua criação oficial, que contou com apoio do Governo de Bangladesh, deu-se apenas em 1983. Em 2008, o Grameen Bank já contava com quase sete milhões de mutuários, dos quais 97% eram mulheres, empregando, diretamente, quase 20.000 pessoas e com sua taxa de inadimplência de apenas 1.15% (SENGUPTA; AUBUCHON, 2008, p. 11). Ainda hoje, seu principal diferencial é o empréstimo baseado nas relações de confiança, sem garantia formal ou contrato. Enquanto os bancos comerciais tradicionais se amparam na decisão de crédito com base na análise da vida financeira do tomador do empréstimo, no seu endividamento e potencial de pagamento, por exemplo, o Grameen Bank apenas se certifica que seus clientes são, realmente, pobres. O banco baseia-se em relações de confiança fundamentadas na primeira experiência de Yunus ao emprestar os recursos àquelas mulheres que faziam os tamboretas. As ideias de Yunus começaram a tomar o mundo, em 1987, com a implementação do Grameen na Malásia. Buscando o estabelecimento de filiais do banco em vários países do mundo, em 1987, o Grameen Bank criou o Departamento de Programa Internacional, responsável pela implementação do seu Programa de Treinamento, que também atende às demandas de pesquisa e treinamento da comunidade global sobre questões afins com os seus interesses.

A experiência nos Estados Unidos, a partir de 1997, trouxe novas ideias que, mais tarde, foram implementadas em Bangladesh e em outros países. Enquanto, até então, o empréstimo

desse tipo de banco era viabilizado apenas para pessoas pobres, nos Estados Unidos, o empréstimo passou a ser para “empresários pobres” ou “empreendedores pobres” com valores entre U\$ 100,00 e U\$ 400,00 (YUNUS, 2011, p. 177). De fato, anos depois, o Grameen Bank passou a ter uma carteira de crédito específica para quem quisesse empreender, ou seja, começar ou incrementar seu negócio.

No Brasil, em 2010, a mídia de massa anunciou a chegada do Grameen Bank para 2011. Em 13 de novembro de 2010, Andrade (2010) divulgava que o “Banco dos Pobres’ vai abrir unidade no Brasil em 2011”, informando, ainda, que o Grameen Bank já havia dado os primeiros passos concretos para iniciar suas atividades aqui, o que ainda não aconteceu. Como em outros países, no Brasil, a implementação de ideias divulgadas e concretizadas pelo Grameen Bank não teve o seu ponto de partida com a instalação desse banco no país. Muitas vezes, o Grameen Bank serviu de inspiração para comunidades que se viram em situação semelhante àquela na qual nasceu o Grameen Bank em Bangladesh, como a comunidade do Conjunto Palmeira, por exemplo, que adota e divulga, com apoio da RBBC, a metodologia desse banco antes dele ter chegado ao país. De acordo com França Filho,

[...] os bancos comunitários são uma iniciativa associativa, envolvendo moradores num determinado contexto territorial que buscam a resolução de problemas públicos concretos relacionados à sua condição de vida no cotidiano, através do fomento à criação de atividades socioeconômicas (FRANÇA FILHO, 2008, p. 118).

Toscano (2004) lembra a importância dessas organizações ao destacar que a questão no Brasil não é a inexistência do crédito, mas a quem esse se destina, pois, no geral, os bancos comerciais tradicionais emprestam àqueles que já possuem renda, atividade formal ou potencial de pagamento comprovado. Em outras palavras, o crédito não chega para os que mais necessitam:

[...] os destituídos de quaisquer formas de proteção social, os desempregados, as mulheres que precisam complementar a renda familiar ou as que chefiam famílias monoparentais. O segmento dos “bancos populares” é o que mais se aproxima de cumprir este desafio (TOSCANO, 2004).

Como questiona Ushizima (2008, p. 1) “quem pode abrir uma conta bancária? Como pessoas de baixa renda podem ter acesso a crédito se não oferecem garantias de pagamento? Há alternativas às redes bancárias oficiais?” As regras do jogo inviabilizam o acesso dessas pessoas, pois, de acordo com o Banco Central do Brasil (BACEN, 2012), para abertura de conta de depósito é necessário, no caso de pessoa física: documento de identificação (carteira de identidade ou equivalente), inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF) e comprovante de residência. Se considerados apenas esses requisitos, em si, já representam um impedimento às classes mais baixas. Ter um comprovante de residência, por exemplo, é um dos grandes problemas. Para a população de baixa renda, que vive principalmente nas zonas periféricas, resultantes de ocupações, o problema do reconhecimento formal do direito de propriedade constitui um empecilho para a comprovação de residência (USHIZIMA, 2008).

Já são 51 bancos comunitários em todo o Brasil, segundo dados da RBBC (2012). Essa Rede “consiste na articulação de todos os Bancos Comunitários do Brasil. Cadastram-se todos os bancos que, após um rigoroso processo de formação, recebem o selo de certificação da Rede”, sendo que todos os bancos comunitários têm obrigação de “prestar contas” de suas atividades, anualmente, no Encontro Nacional da Rede de Bancos Comunitários (RBBC/BANCO PALMAS, 2012, p. 1). Dos bancos comunitários existentes no Brasil, 73% estão na região nordeste e, desses, 76% no Ceará, estado sede do primeiro banco comunitário do Brasil, o Banco Palmas. Em tempo, assinala-se que, via de regra, os bancos comunitários nascem a partir das necessidades dos moradores de uma comunidade e com o objetivo de melhorar suas condições de vida, o que também significa geração de renda. Neto Segundo e Magalhães (2009, p. 25) e Tsukumo (2010) destacam que, para criar um banco comunitário, são necessários, pelo menos, três fatores: a presença de um processo de mobilização local e de organização comunitária, além de uma instituição da sociedade civil fortalecida e motivada para gerir o banco; disponibilidade de espaço físico e infraestrutura aportada por um parceiro local, geralmente, a prefeitura municipal; e capacitação dos agentes, gerentes de crédito e operadores de caixa, além da sensibilização dos atores econômicos locais para aderirem à iniciativa. Atualmente, no Brasil, compete ao Instituto Palmas, representante da RBBC, certificar a criação de um novo banco comunitário e comunicar ao BACEN a criação de uma nova moeda social, embora outras organizações integrantes dessa rede também desenvolvam ações de capacitação e assessoria em outros estados (MELO NETO SEGUNDO; MAGALHÃES, 2009, p. 25). Ressalta-se que, antes de tudo, antes mesmo da chegada da RBBC, o interesse pela criação de um banco comunitário deve vir da comunidade, principalmente, de uma organização que a represente, como uma associação de moradores. De acordo com Tsukumo (2010), os principais pontos de ação de um banco comunitário são: atrair investimentos para a comunidade; capacitar os moradores para que se tornem empreendedores e sujeitos ativos da economia local; colaborar com o desenvolvimento socioeconômico da comunidade, provendo crédito e estimulando o consumo interno; tornar o crédito cada vez mais acessível à comunidade; estimular a criação de novos negócios na comunidade e o consumo interno com o uso da moeda social. A criação dessa moeda faz-se necessária para que a riqueza produzida possa circular, de fato, dentro da comunidade, com a finalidade de fortalecer a economia local. Trata-se de uma moeda paralela à moeda oficial - Real (R\$) - que circula apenas dentro da comunidade na qual está inserido o banco comunitário e deve ter autorização do BACEN para circular. Seus aspectos mais importantes são: inicia-se no terceiro setor, isto é, fora do Estado e do mercado capitalista; tem restrição do uso no espaço e inexistência de juros. Essa moeda é criada internamente e o seu valor é estipulado, mais comumente, pela correspondência com a moeda nacional, por ser a forma mais fácil de ser abarcada pelos seus usuários (MENEZES; CROCCO, 2009). Essas medidas buscam assegurar que as riquezas geradas pela moeda fiquem na própria comunidade e há, também, a necessidade de lastro total em reais, exigência do BACEN que tem como objetivo “controlar a proliferação de meios de pagamento paralelos ao oficial e impedir que exista criação de moeda e a suposta possibilidade de tendências inflacionárias. Por outro lado, esse artifício reduz também o potencial multiplicador da moeda” (MENEZES; CROCCO, 2009, p. 387). O papel da RBBC é exatamente capacitar cada uma das comunidades que pretende criar um banco comunitário a conhecer tanto

o seu funcionamento rotineiro, quanto os trâmites legais e ações junto à comunidade, de forma que o banco seja sustentável ao longo do tempo.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Nesta pesquisa, foi utilizado o estudo de casos múltiplos. De acordo com Yin (2005), um estudo de caso é uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto intrinsecamente delimitado. Compreende-se, ainda, que os eventos estudados para se configurar como estudos de caso devem ser holísticos e sensíveis ao contexto e, para tanto, precisam ser específicos, peculiares e limitados (STAKE, 1995). Isso significa que a compreensão das histórias de cada banco se dá a partir do entendimento do contexto e, especificamente, no ambiente que os delimita. Os estudos de casos múltiplos, por sua vez, como assinala Yin (2005, p. 68), são variantes dentro da mesma estrutura metodológica e, principalmente, os resultados dos casos múltiplos são considerados mais convincentes visto que, ao considerar mais de uma organização, o estudo é mais robusto. É importante salientar, também, que o estudo de caso pode contar com muitas técnicas, entre elas, a observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados e a entrevista com as pessoas diretamente envolvidas nos fenômenos analisados. Parafraseando Yin (2005, p. 68), “cada banco é o objeto de um estudo individual, mas o estudo como um todo abarca vários bancos e, dessa forma, usa um projeto de casos múltiplos”.

Para a pesquisa, foram utilizados os recursos da entrevista semiestruturada e da observação direta. A entrevista semiestruturada parte de certos questionamentos básicos que interessam à pesquisa e oferece amplo campo de interrogativas que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do entrevistado (TRIVIÑOS, 1987). Patton (2002) ainda destaca que a entrevista semiestruturada, pelo menos no estudo de caso, tem o propósito de permitir ao pesquisador entrar na perspectiva de outra pessoa para tentar extrair aquilo que não é facilmente observável. A observação direta, de acordo com Patton (2002), permite ao pesquisador uma experiência direta com os sujeitos da pesquisa e uma maior orientação para a descoberta, pois possibilita uma visão mais abrangente do todo. Esse processo de observação permitiu, por exemplo, conversar com correntistas dos bancos e com representantes de organizações parceiras, bem como conhecer os modos de compartilhar espaços e atividades em cada banco, o que colaborou para a compreensão das suas dinâmicas organizacionais.

## **APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Os relatos desta seção do trabalho são oriundos das entrevistas com pessoas dos bancos comunitários que foram *locus* da pesquisa. Para respeitar o espaço destinado ao texto, foram selecionadas apenas algumas falas de entrevistados. Para destacá-las, foi utilizado o itálico ao longo do texto. Preferimos empregar as entrevistas na forma de relatos, histórias que os entrevistados narraram e, eventualmente, fazemos intervenções ao longo do texto, para análises ou explicações.

## Banco Palmas

A criação do primeiro banco no Ceará, o Banco Palmas, é um marco na história dos bancos comunitários no Brasil. Teve suas primeiras bases lançadas em 1998, no Conjunto Palmeira, bairro muito pobre, situado na periferia de Fortaleza (CE). Uma ideia que partiu da Associação dos Moradores do Conjunto Palmeira (ASMOCONP) e teve adesão da comunidade após muito trabalho de convencimento. Porém, voltemos ao começo, para que a compreensão do Banco Palmas se dê baseada na narrativa dos seus fundadores. Destacamos as falas de Otaciana Barros, uma das coordenadoras do Banco Palmas e do Instituto Palmas, que cresceu no Conjunto Palmeiras e conhece a história tanto dos moradores quanto das suas organizações coletivas e conquistas a partir dessas organizações. Otaciana também nos recebeu no Banco Palmas e concedeu a entrevista principal. Segundo Otaciana:

Tudo começou em 1973/1974, quando os moradores foram jogados aqui no conjunto Palmeiras. A maioria dos moradores que vive aqui e os que já viveram eram pessoas que moravam próximo à orla marítima de Fortaleza. Foi naquela época que começou a mudar a vida de todo mundo, veio a especulação imobiliária, começaram a fazer prédios, tirar as casinhas de perto do mar e construir prédios, a grande maioria era uma comunidade de pescadores. Então, por causa da especulação, dos novos prédios, a prefeitura viu a necessidade de tirar essas pessoas de lá e vir para outro lugar, onde disseram que eles teriam outra casa para eles morarem, e aí nós fomos tirados de lá.

Aqui era uma área completamente pantanosa, o tempo todo lama, o rio era muito próximo, era um terreno muito ruim de morar. A prefeitura disse que cada morador tinha um tempo de 30 dias para montar sua casa e a prefeitura deu os tijolos, telha, caibro, pra você poder fazer a casa. Mas não tinha mão de obra da prefeitura, você quem tinha que fazer. Então como eles tinham só 30 dias pra fazer no terreno, eles colocaram lonas e começaram a fazer as casinhas pra marcar que aquele terreno era seu.

Na época, a gente não tinha acesso a água, luz, telefone, mercearias, não tinha nada. Os moradores que vieram com um pouco mais de recursos montavam uma pequena bodega, mas cobravam um valor a mais, porque pra gente conseguir ir para algum lugar onde tinha realmente um valor mais em conta era na Messejana (cerca de 10 km), e não tinha ônibus, nem bicicleta nem nada disso, então nós íamos e voltávamos a pé ou de carroça para fazer compras. Aqui pertinho era um aterro sanitário de onde muita gente tirava o sustento.

Com esse problema todo, a comunidade começou a se organizar e a pensar em fazer alguma coisa, a criar associações e grupos dentro da comunidade. Assim, em 1981 a Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras nasceu com objetivo de juntar forças para modificar o Conjunto Palmeiras.

Ao redor do aterro sanitário, mais conhecido como Jangurussu, fechado em 1998, viviam inúmeros trabalhadores, em sua maioria, desempregados, que dali criavam condições de manutenção da própria vida. Um lixão que chegou a ter cerca de 2.000 catadores, entre

adultos e crianças que viviam do que retiravam dali: itens para consumo próprio e outros para a venda em cooperativas de reciclagem (GONÇALVES, 2006).

O pessoal da ASMOCONP começou a se mobilizar para lutar por água, luz. Pra conseguir água, *nós ameaçamos quebrar os canos e parar o centro de Fortaleza se não tivesse água pro Palmeiras. Foi como a gente conseguiu acesso a água. Pra gente conseguir acesso à energia*, a gente parou a BR, eu mesma, com 12/13 anos ia participar dos movimentos para parar a BR 116, pra tentar conseguir ter acesso aos meios básicos de viver com dignidade. Um exemplo de como foi importante a nossa organização, foi o caso do nosso esgoto. O esgoto que era a céu aberto, nessa avenida era tudo esgoto a céu aberto, era uma coisa horrorosa. Esse, também, foi um dos primeiros recursos que a Associação geriu aqui dentro da comunidade. A prefeitura não veio fazer o canal de drenagem e resolver o problema do esgoto. Os recursos eram da prefeitura, mas tudo foi feito pelas pessoas da comunidade em regime de mutirão (OTACIANA).

É importante destacar que esse serviço, via de regra, é realizado pela própria prefeitura, pelo menos, nos bairros onde a população não é de baixa renda. Todavia, não foi assim no Conjunto Palmeiras, que está localizado a cerca de 20 km do centro de Fortaleza. Essas primeiras experiências de organização coletiva foram fundamentais para que, em meados da década de 1990, os representantes da ASMOCONP comessem a pensar na possibilidade de criar um banco comunitário na comunidade. De fato, percebeu-se nas entrevistas que as organizações coletivas existentes, que dividem o espaço onde está localizado o Banco Palmas, são oriundas das necessidades da própria comunidade. Elas viabilizam-se como meio da comunidade garantir condições de produção e reprodução da própria vida, de forma digna. Retomando a entrevista com Otaciana Barros, percebe-se que o próprio Banco Palmas é resultado da organização coletiva da comunidade para garantir o atendimento às demandas dela própria.

Depois de quase 20 anos de luta, as pessoas ainda estavam indo embora. Mesmo depois de tudo, a gente não tinha dinheiro pra pagar as contas, porque não tinha emprego, não tinha dinheiro, não tinha renda. Aí nasceu a ideia de fazer um banco. Foi o mesmo grupo que já vinha trabalhando que pensou nisso, que trouxe essa ideia e o mentor da ideia que disse: “Vamos fazer um banco então!” Foi o nosso coordenador João Joaquim. Fomos nós aqui da ASMOCONP, mesmo. Foi uma discussão enorme, porque ninguém acreditava que isso poderia dar certo, e a gente dizia: “Mas a gente já fez tanta coisa diferente...Por que a gente não consegue fazer isso hoje?” *O João Joaquim lembrou que já tinha lido sobre o banco de Bangladesh. Ele lembrou da situação de lá e pensou que podia ter isso aqui. A partir dessa história toda de fazer o banco, de como a gente ia fazer, a gente começou a procurar meios para viabilizar o banco.* Isso tudo em 1998, a gente demorou muito pra construir tudo isso (OTACIANA).

Como se observa, o Banco Palmas nasce de uma proposta da própria comunidade ou de uma organização que a represente e a convença de tal necessidade. Nesse caso, o Banco Palmas foi uma iniciativa da ASMOCONP. Foi “nesta perspectiva de luta por alternativas de geração e ocupação e renda, que a ASMOCONP criou o Banco Palmas, em janeiro

de 1998, e implantou uma rede de solidariedade entre produtores e consumidores locais” (SILVA Jr., 2004, p. 30) e, desde sua fundação, tem criado e aprimorado uma série de ferramentas para gerar e ampliar a renda na comunidade. Isso, tanto da comunidade do Conjunto Palmeira quanto do Brasil como um todo, posto que a RBBC, praticamente, se confunde com o Banco Palmas que a representa e implementa a metodologia dos bancos comunitários.

A gente já fazia muita coisa aqui na comunidade, mas o banco, em si, começou em sua primeira atividade com clube de trocas, a moeda era dentro de um clubezinho que era um grupo de pessoas que vinham e trocavam produtos por produtos e usavam a moeda como instrumento. Mas esse clube foi aumentando e tem moeda, hoje, né?! A gente pegou o empréstimo de R\$2.000,00 com uma instituição pra emprestar pra comunidade, aí fizemos cinco (5) ou seis (6) empréstimos e o banco faliu. Não tinha mais dinheiro e a gente já estava na mídia, todo mundo sabendo que tinha um banco comunitário e o banco, no dia seguinte, *já tava falido. Uma fila enorme de pessoas, e a gente não sabia o que fazer*, porque tinha muita demanda, mas não tinha grana e a gente ainda tinha que pagar os R\$2.000,00 que tinha pegado emprestado. Então, pensamos: temos uma metodologia de existir, de conversar e convencer comunidade, então a gente vai escrever isso no papel e vai dizer o que é isso pra gente, o que é o banco comunitário pra gente, o que significa, qual a nossa história e vamos atrás de dinheiro (OTACIANA).

Segundo a RBBC (2012), no *site* do Banco Palmas (2012), a metodologia é simples, mas fundamental para uma existência de sucesso perene e sustentável de um banco comunitário: nascer a partir das necessidades da própria comunidade; contar com o apoio da própria comunidade para a sua sustentação; emprestar com base na confiança e não no potencial de pagamento; oferecer crédito para quem precisa; realizar visitas constantes aos tomadores de empréstimos para conscientização da importância do banco para a comunidade; realizar visitas para acompanhamento das atividades; realizar visitas aos comerciantes da comunidade para convencimento da aceitação da moeda do banco; fazer cobrança na casa do tomador de empréstimo, se necessário.

Foi fazendo projetos e indo atrás de recursos que a gente conseguiu ter essa carteira de crédito que a gente tem hoje. Mas foi a partir de pesquisas que a gente fez com o SESI/SEBRAE, a gente descobriu que a comunidade tinha dinheiro e tinha recursos, só que ia para outro lugar, porque as pessoas conseguiam trabalho fora da comunidade e quando iam gastar seus recursos, gastavam lá fora e isso empobrecia a comunidade, porque todo recurso que tinha, escoava. A moeda ia servir para tapar esses buraquinhos, era a imagem de um balde furado, onde entravam os recursos, mas os buraquinhos faziam com que saíssem. A Associação queria acabar com esses buraquinhos e fazer o dinheiro rodar dentro da comunidade, porque a moeda social só ia girar e ter atividade e poder circular, dentro da comunidade. A gente já tinha alguns empreendimentos, pessoas que faziam costura, pessoas que faziam artesanatos, pessoas que tinham mercadinho, então tinham vários empreendimentos, a gente só não tinha como fazer sobreviver esses empreendimentos, e a maioria deles quebravam, porque

ninguém comprava, compravam fora com as desculpas que de que já estavam acostumados, porque preferem tal marca, e depois desse diagnóstico nós entendemos, então, por que a comunidade era pobre (OTACIANA).

Para o Banco Palmas (2012, p. 1), a Moeda Social Local Circulante, também conhecida como circulante local, é complementar ao Real, a moeda nacional. Sua criação tem como principal objetivo “fazer com que o dinheiro circule na própria comunidade, ampliando o poder de comercialização local, aumentando a riqueza circulante, gerando trabalho e renda”. A moeda social é um “componente essencial nas estratégias dos bancos comunitários. Os créditos em ‘Reais’ podem ajudar no crescimento econômico do bairro ou município gerando novas riquezas, mas são as moedas sociais que asseguram o desenvolvimento ao favorecer que a riqueza gerada circule na própria comunidade”.

Então a gente tinha que ir aos depósitos comprar e negociar pra aceitar moeda social, *aí* tinha que pagar o pedreiro tudo em moeda social, e tinha que convencer esses caras a trabalharem com moeda social e foi por *aí* que a gente foi fazendo, só que pra gente convencer alguém de usar moeda social, a gente tinha que convencer o comércio a aceitar a moeda social. Foi a partir deles que a gente começou. Como os comerciantes locais já eram próximos e já tinham crédito com a gente, a gente começou a dizer: “Pessoal, olha, essa é a moeda social, é uma moeda que vai funcionar dentro da comunidade, se vocês precisarem do recurso pra comprar fora daqui a gente tem o dinheiro pra cobrir, então vocês podem ir lá trocar por Reais”. Assim, a gente foi criando uma relação com quem já era próximo da gente, até porque pra chegar pra eles e dizer que não poderiam trocar e que a moeda deveria ficar com eles. Isso a gente dizia pra comunidade. Mas era tão difícil pra eles entenderem, mas a ideia era propagar que todo canto ia aceitar a moeda. Os grandes empreendimentos não aceitavam, e aos poucos que a gente foi mostrando que dava pra dar certo. Eu ia com a moeda social no empreendimento que não aceitava e falava: “Ah! Você não aceita? Tá bom, eu vou em tal canto e compro”. Perdeu um cliente já. E a gente fazia isso de propósito, ia outro lá e fazia e eles começaram a ver que estavam perdendo clientes, porque não aceitavam a moeda. *Aí* o povo começou a aceitar, porque empreendedor não gosta de perder venda, não gosta de perder cliente. Depois, nós mesmos começamos a estimular a criação de novos negócios dentro do bairro também capacitando as pessoas.

Ainda sobre a moeda social, há que se destacar um fato interessante: inicialmente, não havia qualquer chancela oficial do Banco Central para a impressão da moeda. Então, tal como o Banco do Povo de Proudhon, o Banco Palmas foi acusado judicialmente pelo Banco Central de tentar atacar o sistema financeiro com a criação e circulação de uma moeda que fazia concorrência à moeda oficial do Brasil. O Banco Palmas recorreu à Justiça e mostrou que não estava atacando a moeda oficial. Ao contrário, a ideia era assegurar que aqueles que não têm acesso ao sistema financeiro tradicional fossem atendidos com algum tipo de crédito. É exatamente esse o cliente do Banco Palmas: aquele que não pode ser incluído no sistema financeiro tradicional devido às suas exigências legais. “*A gente explicou que só atende quem o sistema financeiro não quer atender*” (OTACIANA). Devido à sua experiência de sucesso, o Banco Palmas obteve reconhecimento regional e nacional pela

sua contribuição para o desenvolvimento do Conjunto Palmeiras (CE). Sua metodologia começou a ser divulgada, inicialmente, no próprio estado do Ceará e, depois, com a criação de outros bancos comunitários, passou a ser referência para as outras experiências, sendo seus principais divulgadores o Instituto Banco Palmas e a RBBC. Essas organizações foram criadas com esse fim: difundir a tecnologia social do Banco Palmas, ou seja, colaborar com a criação de novos bancos comunitários no Brasil.

## **Banco Paju**

Nesta seção, destacamos as falas de Eudásio Alves, presidente e fundador do Banco Paju, que nasceu sob os cuidados do Banco Palmas, representando o Instituto Palmas e a RBBC, no município de Maracanaú, no Ceará, a 35 km do centro de Fortaleza. Eudásio nasceu no interior do Ceará e aos 13 anos mudou-se, com a família, para Fortaleza, em busca de melhores condições de vida.

Quando cheguei em Fortaleza, já foi para morar na Pajuçara. Era analfabeto e fiquei um pouco por aqui ajudando a família e depois arranjei emprego de servente de pedreiro e depois de porteiro. Porteiro tem muito tempo livre, então, para me ocupar, eu comecei a ler. Eu lia tudo que passava pela portaria e lia outros livros que me davam e, quando tava na Pajuçara, ajudava na Associação de Moradores e fazia alguma coisa pela comunidade. Mas, um dia, eu tava lendo o jornal e vi lá o Banco Palmas e o que ele fazia. Então, comecei a procurar saber tudo sobre banco comunitário, comecei a ler mais sobre o Banco Palmas, até que tomei coragem e fui lá conhecer o pessoal. Claro, antes, eu falei com a Associação. O pessoal não acreditou muito, *não, mas eu fui lá, assim mesmo. E deu certo! O pessoal do Palmas veio conhecer a Pajuçara, nossa comunidade, nossa Associação, veio falar o que era o banco e como é que funcionava.* Na realidade, começamos aqui um trabalho em 2005, que era pra superação da questão econômica e da questão social. Naquela época, a gente percebia claramente que havia uma carência muito grande do serviço financeiro e bancário na nossa comunidade e o Palmas já tinha uma jornada, tinha experiência. Por isso, nós procuramos o Palmas e o Joaquim (presidente do Banco Palmas). Ele veio aqui, nos deu uma palestra e a gente acabou que achando que o modelo a implantar seria aquilo, parecido com o deles.

Mas chamamos outras pessoas também; para ver se a gente queria, mesmo, abrir o Banco Paju. Então, fomos, procuramos conhecer experiências bancárias. Convidamos o BNB (Banco do Nordeste do Brasil) e outros bancos, mas não era a nossa cara assim, não tinha o nosso jeito de ser o que os outros bancos mostravam. Aí, começamos, em 2005, nossa capacitação com o Banco Palmas. O Joaquim ajudava diretamente, dava umas dicas.

Então, com a capacitação e apoio do Banco Palmas, nós fomos o oitavo banco comunitário no Ceará. Nós contamos, também, com um pouco de financiamento inicial da SENAES (Secretaria Nacional de Economia Solidária). Nessa época, tinha sido criado, também, o Banco Popular do Brasil, que é um braço

operacional do Banco do Brasil, que é o que nós temos hoje dentro do nosso Banco Paju. Nós também fizemos uma parceria com a Prefeitura de Maracanau. Foi muita gente e muita organização junta com a Associação e com a comunidade para criar o Banco Paju.

Logo no início da história do Banco Paju, observam-se três características fundamentais para o sucesso e sustentabilidade de um banco comunitário ao longo do tempo, como sinaliza o próprio Banco Palmas: a vontade de ter e criar um banco comunitário parte da comunidade ou dos seus membros representantes; o envolvimento com a criação do banco em todas as suas instâncias, do convencimento da comunidade como um todo à busca de parceiros que colaborem com o banco nos seus primeiros passos; e alguém (a Associação, uma pessoa ou várias pessoas) que assuma as atividades rotineiras do banco, porque elas não se realizam sozinhas.

Aí, o Joaquim, do Palmas, me chamou para conversar e perguntou como é que eu ia continuar sendo porteiro e cuidando do Banco. Ele disse que eu tinha que ser o presidente do Banco Paju e que tinha que ficar 100% com o banco. E foi assim que eu de assistente de pedreiro virei presidente do Paju.

O Banco Palmas entrou com a capacitação para ensinar a metodologia de um banco comunitário:

[...] para dizer como é que um banco comunitário deve agir, como é que a gente deve se comportar com a comunidade, para quem empresta, quando e como fazer as visitas. Manter o contato direto com a comunidade é fundamental para o sucesso do banco comunitário. Era isso que o pessoal do Banco Palmas queria que todo mundo entendesse: que sem o corpo a corpo com a comunidade não tem banco comunitário; que sem ir nas casas dos nossos tomadores de empréstimos, não tem banco comunitário.

A Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES entrou com a capacitação para ensinar a *fazer as planilhas, a ensinar a ter sistema de controle, a armazenar todos os documentos, a fazer projetos para conseguir financiamentos, como administrar o dinheiro, porque o Banco Paju tem que se manter*. A SENAES entrou com a parte técnico-administrativa do funcionamento de uma organização, apresentando como utilizar sistemas de controle e acompanhamento, principalmente, das atividades financeiras do Banco Paju. Na realidade, como afirma Eudásio Alves, o Banco Palmas também colabora na formação de parcerias:

O Banco Palmas ajudou na formação com oficinas, capacitação, explicando a metodologia. Eu, por exemplo, não tinha a menor ideia do que era o banco, o que era um crédito, o que era um contrato de crédito, taxa de juros [...] Então eles trouxeram esse conhecimento, transferiram esse conhecimento acumulado que eles tinham para as comunidades. No nosso caso aqui, *nós recebemos essa capacitação do ponto de vista técnico, em fazer contrato, o que é taxa de juros, o que é moeda, aonde é que faz a moeda, enfim...* tudo que o Palmas podia fazer para mostrar o caminho para a gente seguir. Ele nos ofereceu esse conhecimento, também, através dos parceiros.

Inicialmente, os recursos vieram do Banco Popular do Brasil através do Banco Palmas. Nesse caso, o sistema desse banco era o mesmo do Banco Paju. Esse último, portanto, inicialmente, entrava com a estrutura física e análise de crédito. *“A gente fazia a análise do crédito e enviava para o Palmas, eles davam uma analisada, basicamente mantinha o que a gente tinha decidido.”* As pessoas da Comunidade da Pajuçara pegavam os recursos emprestados, devolviam ao Banco Paju que os retornava ao Banco Palmas, saldando as dívidas através das parcelas que os tomadores de empréstimos também pagavam. Pelo menos no início, a operacionalização ficava com o Banco Paju, mas o controle era do Banco Palmas. *“A gestão era local. Digamos que ele nos confiou R\$ 30.000,00, então quando batesse o teto nossa carteira tinha se encerrado, né?”* Os responsáveis pelo Banco Paju tinham que cobrar dos tomadores de empréstimos e fazer o controle local para o pagamento do Banco Palmas, até que se sentiu confiante para gerenciar completamente os recursos emprestados pelo Banco Popular do Brasil.

*E aí nós fomos crescendo e a demanda foi aumentando, as pessoas foram pagando e aí nós chegamos a operar com o Palmas em algo de R\$ 300.000,00 em carteira, até que começamos a andar sozinhos. Nós conseguimos um convênio com a Caixa Econômica. Nós pegamos recursos com a Caixa e devolvemos. Hoje, nós temos autorização, temos crédito com a Caixa Econômica para fazer operações, para que o pessoal da nossa comunidade possa ter crédito, mas a gestão do ponto de vista financeiro, a Caixa é que faz. Se atrasar cobrança, eles que cuidam. Esse acompanhamento gerencial da carteira é com eles.*

É como se a Caixa Econômica tivesse um posto avançado no Banco Paju, o que facilita a vida dos moradores da comunidade e lhes possibilita ter acesso a crédito. É preciso destacar que, normalmente, os tomadores de empréstimo da Caixa Econômica já foram tomadores de empréstimo do Banco Paju. São pequenos empreendedores que, com o passar do tempo e do sucesso dos seus negócios, necessitam de mais crédito que não pode ser fornecido pelo banco comunitário. Nesse caso, há facilidade em fazer o empréstimo na Caixa Econômica e essa, por sua vez, corre pouco risco de inadimplência. A Caixa também presta os mesmos serviços ao Banco Palmas e ao Banco Cidade de Deus que, por ser um posto avançado, oferece outros serviços aos moradores das comunidades, tais como pagamentos de conta, abertura e manutenção de conta poupança (não é oferecido o sistema de conta corrente, devido às taxas de administração). Atualmente, o Banco Paju também tem recursos próprios, obtidos através de projetos em editais que são oferecidos em crédito para a comunidade. Tais recursos remuneram as pessoas que trabalham no banco e, ao serem pagos pelos tomadores de empréstimo, podem ser emprestados a outras pessoas da comunidade. Uma das principais características percebidas no Banco Paju foi sua presença marcante na comunidade. Como afirma Eudásio Alves:

[...] tem que lembrar que o banco não pode ser o banco que só empresta o dinheiro. Tem que ser um banco que organiza a sua comunidade, que esteja antenado com as suas necessidades, que conheça a realidade local. Sem isso não é um banco comunitário. Para ser, é preciso conhecer sua realidade, saber das necessidades que tem em seu entorno, porque quando se tem isso você agrega à comunidade e busca parceiros para sanar aquilo que está faltando.

Essa inserção na comunidade tem sido fundamental para a existência do Banco Paju, mas, principalmente, o fato de ter nascido com o apoio dessa comunidade tem garantido a sua existência. Essa é outra característica também percebida no Banco Palmas e que faz a diferença na sua manutenção e sustentabilidade em longo prazo, pois é a comunidade (física e jurídica; empreendedor formal e informal) que produz sentido de existência ao Banco Paju. O que se observa, de fato, é que o Banco Paju trabalha utilizando a metodologia do Banco Palmas e seus dirigentes nutrem profunda admiração e respeito por esse último, buscando implementar o que dá certo no Banco Palmas. A proximidade geográfica também permite interações constantes que colaboram para o desenvolvimento do Banco Paju.

### **Banco Comunitário da Cidade de Deus**

Inicialmente, é preciso destacar que as entrevistas no BCC não foram realizadas internamente. A fala de uma das coordenadoras do BCC, Lizete (sem sobrenome como preferiu a entrevistada), é esclarecedora do motivo: *“eu não permito fazerem as entrevistas dentro do banco, porque as pessoas chegam, querem sentar...puxar uma cadeira, sentar...ficar conversando”*. Uma postura diferente daquela dos demais entrevistados. A ideia era que a entrevista se tornasse mais breve e evitasse contato tanto com clientes quanto com outros funcionários do próprio banco. Assinala-se, também, que a Cidade de Deus tem um Plano de Desenvolvimento criado a partir da parceria entre o Comitê Comunitário e o Fórum Empresarial do Rio, formado por representantes de federações do comércio do estado. O plano foi desenvolvido em 2003 com o fim de traçar uma meta para os cinco anos seguintes da Cidade de Deus. O Comitê Comunitário traçou metas de acordo com a identificação de alguns dos principais problemas da comunidade. Dentre esses, foi relacionada a necessidade de uma interação entre agentes da economia local e apoio ao empreendedor. Como solução, a ideia foi promover essa aproximação para fomentar o desenvolvimento através da criação de redes locais de produção e consumo, em seus diversos âmbitos. Dessa parceria com representantes da classe empresarial local, à qual também se somaram representantes da Prefeitura, surgiu a ideia da criação do BCC.

Nós nos inserimos nisso (banco), porque as instituições daqui já faziam este trabalho. Isso (banco) nasceu como uma coisa que nós chamamos de Comitê Comunitário, onde a gente discutia a necessidade da comunidade, o que, de fato, era segurança para gente. Era isso que nós discutíamos naquela época. O pessoal da Secretaria (de Segurança e SENAES) dizia que o problema era o tráfico. Para a gente, *não era só isso, tá? Para a gente, era também isso e aí nós nos reunimos, fizemos um comitê onde se discutia toda a necessidade e aí saiu um plano de desenvolvimento para a Cidade de Deus onde o Governo deve executar algumas coisas.*

A SEDES (Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico Solidário), a FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) e o SEBRAE vieram aqui e ajudaram a fazer o plano, ajudaram a fomentar o banco. Mas hoje, *nós não temos mais eles como parceiros, bem que queremos, até pra ajudar no nosso trabalho (Elizete, Coordenadora*

*Administrativa do Banco).*

Destaca-se que a fala ou postura de querer auxílio constante de algumas das principais instituições representantes do estado ou da indústria é bem presente no discurso das entrevistadas. A sua ideia é que essas instituições estejam presentes no dia a dia do banco. Ao contrário do Banco Paju e do Banco Palmas que esclarecem seu desejo de que o contato com essas instituições é para ajudá-los na capacitação, não querendo compartilhar a gestão dos bancos com pessoas (físicas ou jurídicas) de fora da comunidade. Também, é interessante ressaltar como a própria coordenadora refere-se muitas vezes ao banco como “isso”. Provavelmente, essa dependência, bem como certo distanciamento observado pelo tratamento, tenha origem na criação do banco.

Tudo começou a acontecer, a parceria com o Banco Palmas para ajudar a criar o Banco da CDD, através da SEDES (Secretaria Especial de Desenvolvimento da Economia Solidária), entendeu? Não foi uma coisa diretamente com a gente. O pessoal da SEDES foi trazendo aquilo que eles entenderam que era necessário para nos ajudar. Trouxeram a FUSP (Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo), por exemplo, que ajuda com a contratação de alguns funcionários que estão dentro do banco. Eles chamaram o Banco Palmas e eles vieram e começamos a parceria que veio dessa organização da SEDES. Eles vieram e fizeram a capacitação com a gente. Algumas pessoas, eu não sei, mas foram para o Ceará, para o Instituto Palmas, para ser capacitado lá. E também vieram pessoas de lá para dar a capacitação aqui, para o pessoal daqui. A troca, mesmo, com o Banco Palmas começou uns três meses antes de abrir o Banco da CDD. Não foi o comitê que entrou em contato com o pessoal do Banco Palmas, nem ninguém da comunidade, foi o pessoal da SEDES (Cristina, uma das pessoas contratadas pela FUSP para auxiliar no funcionamento do Banco).

Como se pode observar, o BCC não foi uma criação da comunidade. Não foi a comunidade que instituiu as condições ou informações para criar o banco. Sua criação teve uma origem exógena à comunidade. Talvez, por isso mesmo, o tratamento distanciado com o próprio banco e a vontade expressa pela Coordenadora Administrativa de que agentes externos estejam presentes na rotina organizacional do banco. Um banco comunitário que tem como seu maior fomentador o Estado ou qualquer agente externo à comunidade pode enfrentar sérios problemas, como ameaça à sua existência, por exemplo. Isso porque esse banco não nasce da organização da própria comunidade, da sua vontade, persistência e procura de parceiros para concretizá-lo. Como destaca Rodrigues (2011, p. 1), “o Banco Comunitário Cidade de Deus é uma iniciativa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Solidário”. A intenção da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro é levar o banco comunitário para o maior número de comunidades, mas essa não é a vontade oriunda da comunidade. Para a criação do BCC, a SEDES solicitou auxílio ao Banco Palmas, que passou a apoiar a proposta como representante da RBBC, providenciando a capacitação dos representantes da comunidade. Assim, praticamente levada pela SEDES, pelo Banco Palmas e pela Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo (FUSP), a Comunidade da Cidade de Deus, no dia 15 de setembro de 2011, colocou para funcionar o BCC.

No início, foi aquele *boom*. Como eu disse, houve aquele *boom*, antes da inauguração, depois da inauguração e durante pelo menos um mês depois da inauguração... não chegou nem há um mês. Aí, começou a ficar tudo meio parado. No início, foi tudo maravilhoso. Só que agora a gente tá numa questão de realidade, tá? Mas a gente tá pensando em como resolver isso. Começamos há mais ou menos um mês pensando nisso.

O que a gente sabe é que a gente não tem muito controle por aqui. A gente tem o controle de empreendimento que não tá recebendo (a moeda CDD no comércio local)? Às vezes, a gente fica sabendo: “Ah, não tá recebendo”, “Ah, um deu o troco”. Algumas coisas que os próprios clientes vêm aqui e falam para gente. Mas a gente ainda não tem esse controle. Mas por quê? As pessoas foram contratadas agora em janeiro (2012) para começar a fazer esse levantamento. Inclusive ainda estão no seu período de experiência. Foram pessoas contratadas pela FUSP e por outras organizações para ajudar a gente. A gente também não sabe se o pessoal da comunidade entendeu a questão da moeda.

Nós agora formamos uma Comissão de Comunicação. Essa Comissão de Comunicação vai pensar uma saída em campo para ver o que está acontecendo. Na nossa próxima reunião, daqui a um mês, um mês e meio, *ai* sim, a gente vai ver como vai sair a campo. Então, vai ser assim: nós formamos essa Comissão de Comunicação, onde essa Comissão está com a missão de ver como vai ser essa ida a campo (Cristina da FUSP).

À medida que a entrevista acontecia, percebia-se, cada vez mais, que as pessoas que gerenciavam o BCC mantinham envolvimento muito superficial com a comunidade da Cidade de Deus. Do mesmo modo, os entrevistados, embora estando no banco desde a sua fundação, demonstravam pouco conhecimento sobre a instituição, principalmente, considerando que estão lá desde a sua fundação. Nenhuma das entrevistadas soube informar, por exemplo, quantos comerciantes recebiam a moeda CDD, não se interessando, tampouco, de ir a campo colher essa informação. Essa situação evidenciou que os coordenadores e funcionários do banco mantinham-se afastados da comunidade, não tendo ido às ruas para convencê-la sobre a importância do banco para o local. Os clientes é que procuravam o Banco, o que confirmava um comportamento completamente oposto ao dos dois bancos cearenses, que fazem do relacionamento diário com as pessoas da comunidade a base da sua manutenção e sucesso. Os representantes dos Bancos Paju e Palmas conversam com os moradores das suas respectivas comunidades rotineiramente, visitam o comércio local, visitam seus clientes em casa, entre outras ações. Os representantes do BCC, segundo as entrevistadas, instituíram uma comissão para ir a campo, porque essa não é uma prática do banco, embora, conforme sua metodologia divulgada pelo Banco Palmas, essa prática conste como o pilar da sua criação e manutenção. Quando a entrevista abordava a moeda local, as entrevistadas não conseguiam fornecer informações precisas, tendo-se que encerrar as perguntas. Além disso, foi constatada a falta de conhecimento da dinâmica do funcionamento do BCC. Também não conseguiram informar o índice de inadimplência, o que, segundo as próprias entrevistadas, ocorre pela falta de contato mais direto com a comunidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: ENCONTROS E DESENCONTROS

Os casos apresentados mostram experiências distintas na implantação de bancos comunitários, especialmente porque se buscou analisar o conhecimento do precursor dessa iniciativa no Brasil, e outros dois bancos que buscaram trilhar o caminho desbravado pelo pioneiro com o auxílio da RBBC. As experiências dos seguidores são de duas naturezas: no caso do Banco Paju, no Ceará, a transferência de conhecimento deu-se quase que diretamente, com o seu presidente e principal liderança buscando apoio no fundador do Banco Palmas para implementar um modelo similar na Comunidade de Pajuçara. Já a implantação do BCC teve como referência o tirocínio do Banco Palmas, mediado e transcrito em uma metodologia estruturada, com auxílio do Instituto Palmas e da RBBC. A liderança de Pajuçara era reconhecida e respeitada pelo trabalho anterior e participação ativa na associação de moradores, da mesma forma que João Joaquim, no Conjunto Palmeiras. Nota-se certa similaridade entre os dois líderes no que se refere à intensidade do seu vínculo com a comunidade e a respeitabilidade alcançada.

No caso do Banco Paju, a vontade e a força do fundador estiveram na base de todo o processo. Esse líder, de forma similar a João Joaquim do Banco Palmas, compreendeu a fundo o papel de um banco comunitário e assumiu a liderança, comprometido com o sucesso do banco. Para isso, tomou a difícil decisão de pedir demissão de seu emprego como porteiro para se tornar o presidente do Banco Paju. O banco foi sendo construído aos poucos, sendo cada passo comemorado com a comunidade, que foi aprendendo gradativamente sobre o seu funcionamento. O fato de o presidente visitar os empreendedores em suas casas, tanto para avaliar o crédito, quanto para fazer cobrança, mostra o grau de envolvimento das lideranças com a sustentabilidade da iniciativa. Conhecer os principais números relativos a empréstimos e inadimplência é outro sinal de que os responsáveis estão comprometidos com a realidade do negócio.

Na Cidade de Deus, a implantação do banco comunitário contou com a ajuda de instituições, como: uma secretaria vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, o Instituto Palmas e a RBBC. Os recursos para a sua fundação foram disponibilizados por essa rede de parceiros, que financiou os salários da equipe de trabalho. Entretanto, não se observou no BCC uma liderança que tenha tomado para si o encargo de implantar um banco comunitário no território, fazendo disso a sua missão. Os funcionários do banco mostraram que não conhecem o papel e o significado de um banco comunitário. Essa iniciativa parece ter surgido de fora para dentro e, como tal, não se mostra inserida de forma abrangente na realidade local. Certamente, é preciso mais tempo para avaliar se a experiência do BCC será perene ou sucumbirá à falta de conexão com a sociedade.

Enfim, o sucesso da criação do Banco Palmas levou suas lideranças a formarem o Instituto Palmas e a RBBC que têm o objetivo de disseminar esse modelo de banco em comunidades pobres de todo o Brasil. A tentativa de dar escalabilidade a um exemplo de desenvolvimento local, que se mostrou funcional em contexto adverso, parece encontrar limitações na sua capacidade de transferir tal tecnologia social fora do estado de origem, no caso o Ceará. A comparação entre os casos mostrou que não basta sistematizar uma metodologia. Não há

como um banco comunitário ser implementado, “de fora para dentro”. Primeiro, é preciso garantir que há na comunidade pessoas que possam liderar a iniciativa. A existência de uma liderança, legitimada pela comunidade, com compreensão do processo econômico envolvido e capaz de organizar as necessidades locais, funcionando como interlocutor de tais demandas junto ao poder público e à rede de parceiros parece ser um fator crítico para o sucesso da implantação de um banco comunitário. Só o trabalho da RBBC não é suficiente. A experiência do Banco da Cidade de Deus mostra essa dificuldade. Ficou clara, também, a falta de uma liderança comprometida e conhecedora do papel do banco comunitário para o desenvolvimento da localidade. Do mesmo modo, a vivência coletiva da comunidade na construção de uma luta social anterior, em que as pessoas estiveram juntas em outras ações, também é um fato que distingue os casos cearenses da experiência da Cidade de Deus.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Renato. “Banco dos Pobres” vai Abrir Unidade no Brasil em 2011. **Estadão.com.br.**, edição de 13/11/2010. Disponível em:

<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,banco-dos-pobres-vai-abrir-unidade-no-brasil-em-2011,639252,0.htm>. Acesso em: 10 maio 2012.

BACEN (BANCO CENTRAL DO BRASIL). **FAQ - Contas (abertura, encerramento e bloqueio)**. 2012. Disponível em:

[http://www.bcb.gov.br/pre/bc\\_atende/port/servicos1.asp#2](http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/servicos1.asp#2). Acesso em: 04 jun. 2012.

GONÇALVES, R. M. P. **A Catação de Lixo na (de)Formação da Criança como Ser Social**. 2006. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

GUÉRIN, D. **Proudhon: Textos Escolhidos, Seleção de Notas**. Biblioteca Anarquistas. Porto Alegre (RS): LBPM Editores Ltda., 1983.

LADEIA, C. R.; NATÁRIO, L. G. Autogestão no Capitalismo: Uma Equação Complicada. Princípios da Economia Solidária. **Jornal do Sintracoop**, 30 set. 2010. Disponível em <http://www.sintracoopsp.com.br/autogestao-no-capitalismo-uma-equacao-complicada-principios-da-economia-solidaria/>. Acesso em: 21 maio 2012.

PINTO, F. C. Uma História do Cooperativismo sob a Perspectiva Utópica. **Revista de Administração e Contabilidade**, v. 1, n. 1, p. 65-79, jun./dez. 2009. Disponível em <http://www.fat.edu.br/revistas/Index.php/reac/article/viewFile/6/28>. Acesso em: 24 maio 2012.

MELO NETO SEGUNDO, João J.; MAGALHÃES, Sandra. Bancos Comunitários. **Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 41, nov. 2009. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/10\\_Eco\\_Bancos\\_41.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/10_Eco_Bancos_41.pdf). Acesso em: 18 abr. 2012.

MENEZES, Melissa S.; CROCCO, Marco A. Sistemas de Moeda Local: Uma Investigação

sobre seus Potenciais a Partir do Caso do Banco Bem em Vitória/ES. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 2 (36), ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v18n2/a06v18n2.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

PATTON, Michael Quinn. **Qualitative Research and Evaluation Methods**. Califórnia: Sage Publications, 2002.

RODRIGUES, João Carlos. Cidade de Deus Ganha Primeiro Banco Comunitário do Rio de Janeiro. **Agência Brasil**. Disponível em:

<http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2011-09-15/cidade-de-deus-ganha-primeiro-banco-comunitario-do-rio>. Acesso em: 28 abr. 2012.

SENAES (Secretaria Nacional de Economia Solidária). Ministério do Trabalho e Emprego, 2012. **O que é Economia Solidária**. Disponível em <[http://www2.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria\\_oque.asp](http://www2.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_oque.asp)>. Acesso em: 18 maio 2012.

STAKE, Robert E. **The Art of Case Study Research**. London: Sage, 1995.

TOSCANO, Idalvo. **Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário**. 2004. Disponível em <<http://www.saopaulo.org.br/download/27.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2012.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: Pesquisa Qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TSUKUMO, Diogo J. **Como Criar uma Moeda Social e um Banco Comunitário**. Akatu: consumo consciente; NESOL (Núcleo de Economia Solidária - USP). 2010. Disponível em: <<http://www.akatu.org.br/Temas/Dinheiro-e-Credito/Posts/Como-criar-uma-moeda-social--um-banco-comunitario>>. Acesso em: 08 jun. 2012.

USHIZIMA, Larissa Y. Acesso ao Sistema Financeiro: Alternativas à Exclusão. O Caso dos Bancos Populares. **Fórum Brasileiro de Economia Solidária**. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.fbes.org.br/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=775&Itemid=1](http://www.fbes.org.br/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=775&Itemid=1)>. Acesso em: 28 maio 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**. São Paulo: Bookman, 2005.

YUNUS, Muhammad. **Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle against World Poverty**. New York: Public Affairs, 2011.

- Joysi Moraes** Professora adjunta da Universidade Federal Fluminense (UFF), do curso de Administração. Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenadora do Curso de Graduação Tecnológica em Gestão Empresarial e Empreendedorismo. Coordenadora de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Empreendedorismo (PPGE-UFF).
- Sandra R. H. Mariano** Professora Associada da Universidade Federal Fluminense (UFF), coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Empreendedorismo e do Projeto OportUnidad no Brasil. Pesquisadora e professora do Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão da (Latec-UFF).
- Rafael Cuba Mancebo** Mestrando em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IAG-PUC-Rio). Graduado em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisador assistente do Projeto OportUnidad na área de Recursos Educacionais Abertos (REA), financiado pela Comissão Europeia. Monitor da disciplina de Sociologia no curso de Administração. Bolsista do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Empreendedorismo (PPGE-UFF).
- Hugo Naritomi** Bacharel em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF).



Foto: Márdel Santos

## **Contribuições da Administração Política para o Campo da Administração**

**Elinaldo Leal Santos, Wesley Gusmão Piau Santana, Reginaldo Souza Santos e Vitor Braga**

### **Resumo**

Nos últimos anos, percebe-se no Brasil um esforço, por parte de alguns pesquisadores, para incorporar a dimensão política no campo da Administração. No geral, o movimento busca a emancipação do homem diante das mazelas provenientes do sistema capitalista de produção. O objetivo do ensaio é analisar as contribuições desse movimento para o campo da Administração. Para tanto, questiona-se: A Administração Política é capaz de contribuir para o desenvolvimento da ciência da Administração e para o bem-estar da sociedade? O ensaio está estruturado em quatro seções: definições conceituais que orientarão o estudo; discussão da delimitação do campo; estabelecimento da relação entre o campo e as demais disciplinas normativas e, por fim, especulação sobre o futuro dessa subárea da Administração. A discussão é fundamentada em Burrell e Morgan (1979), Pierre Bourdieu (2001), Gioia e Pitre (1990), nos clássicos Adam Smith, Marx, Marshall, Keynes, além de autores como Tragtenberg (1974) e Santos (2004). O resultado aponta uma carência de uma disciplina dentro do campo que possa desenvolver a crítica à predominância do pensamento funcionalista da gestão, especialmente no tocante à sua epistemologia.

### **Palavras-chave**

Ciência da Administração. Administração Política. Bem-estar Social.

### **Abstract**

In recent years, there is a movement in Brazil performed by some researchers to incorporate a political dimension to the field of Administration. The movement advocates the emancipation of mankind from the illnesses of the capitalist production system. The purpose of this essay is to analyze the contributions of Political Administration for the field of Administration. It is asked: Is Political Administration able to contribute to the development of the management science and the welfare of society? The essay is organized in four sections: the conceptual definitions that will guide the study; the

discussion on the field's delimitation; the establishment of the relationship between the field and the other normative disciplines; and, finally, the speculation about the future of this subarea of Administration. The present discussion is based on Burrell and Morgan (1979), Pierre Bourdieu (2001), Gioia and Pitre (1990), classic authors like Adam Smith, Marx, Marshall, Keynes, as well as Tragtenberg (1974) and Santos (2004). The result indicates a lack of knowledge within the field that can develop the criticism to the predominance of the functionalist thought of Administration, especially regarding its epistemology.

Management Science. Political Administration. Welfare.

## INTRODUÇÃO

O amadurecimento da capacidade de reflexão de uma sociedade não se dá de maneira linear e contínua, é um processo complexo, realizado em uma arena de disputas de ideias e ideologias que se conforma pela força dos agentes e das instituições. A Administração como campo científico também está imersa nessa arena, criando e reproduzindo modelos que buscam responder às demandas de cada época. Portanto, é preciso pensar a Administração não apenas como uma prática, mas como um campo científico que se propõe a gerar conhecimentos. Esses, por vezes, não são autônomos à Sociedade Capitalista, mas, produtos dessa. Daí, a importância da Administração também incorporar nas suas investigações os problemas relacionados com a macrogestão, de modo a contribuir com espaços de reflexão, de crítica e de contestação.

Porém, o que observamos, de fato, na literatura da Administração é a ausência dessa análise. Portanto, sendo a gestão um fenômeno que contempla o envolvimento do poder político e social, esta não poderá ser vista, apenas, como um elemento de segunda grandeza e, sim, como um elemento primordial nas resoluções dos problemas conjunturais e/ou estruturais, tais como, as disparidades entre a riqueza e a pobreza, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, a concentração e a distribuição, o acesso e a exclusão.

Como parte integrante dos Estudos Críticos em Administração (ECA), verifica-se um movimento no Brasil denominado **Administração Política para o Desenvolvimento**, constituído por um grupo de pesquisadores vinculados às escolas de Administração do país. O movimento tem como princípios fundamentais a orientação para a emancipação do homem na sociedade, a manutenção de um comportamento crítico frente às mazelas do sistema capitalista e a ação centrada no pensar e agir ao mesmo tempo. Diante disso, este ensaio tem por objetivo analisar os contributos da Administração Política para o campo da Administração. Para tanto, propomos a reflexão de algumas indagações: a) Qual a contribuição que a Administração Política poderá proporcionar à sociedade? b) Como a Administração Política poderá contribuir para o avanço da Administração? c) Será possível delimitar o seu campo de atuação? d) Qual percurso deverá ser trilhado para se consolidar como um campo do saber? e) Que tipo de relação pode existir entre a Administração

Política e as demais disciplinas de natureza normativa como a filosofia política, a economia política e a ciência política?

Para responder essas questões, consideramos pertinente retomar as discussões sobre a fundamentação epistemológica e praxiológica da disciplina Administração Política como um campo de conhecimento. Discussão que já teve um ponto de partida nos trabalhos de Alberto Guerreiro Ramos (1983, 1989), Maurício Tragtenberg (1971, 1974), Fernando Prestes Motta (1981). Partimos do pressuposto de que existe uma hegemonia da produção acadêmica no campo da Administração de base neoclássica e funcionalista (BURRELL; MORGAN, 1979; CALDAS; FACHIN, 2005) e que a Administração Política necessita, enquanto campo do saber da Administração, contemplar as diversas análises da gestão das relações sociais de produção, independentemente do tempo histórico e do sistema econômico de produção. Para desenvolver essa argumentação, o ensaio foi estruturado em quatro seções. A primeira apresenta os conceitos que nortearão a discussão. A segunda seção busca delimitar o campo de atuação da Administração Política e a sua contribuição para o desenvolvimento da ciência administrativa. Em seguida, estabelece-se uma relação entre a Administração Política com outros campos de conhecimento consolidados, sobretudo a filosofia, a economia e a ciência política, com vista a identificar as contribuições dessas para a fundamentação da Administração Política. Por fim, uma percepção do futuro dessa disciplina como campo de conhecimento dentro da Administração.

## **BASES CONCEITUAIS PARA COMPREENDER UM CAMPO CIENTÍFICO**

Delimitar onde inicia e onde termina um determinado campo de conhecimento não é uma tarefa fácil, principalmente, quando diz respeito a um campo do conhecimento científico. Desde as antigas formulações filosóficas até às presentes discussões científicas, não existe consenso sobre os caminhos para a teoria do conhecimento (HESSEN, 2000). Talvez, em Hegel (2006), haja uma posição mais coerente quando, ao criticar a intemporalidade da estrutura da razão defendida por Kant (2006), afirmou que a razão e a própria epistemologia são construções históricas e evoluem a partir de contradições. Entretanto, essas formulações não eliminaram a dicotomia entre os racionalistas e os empiristas, que se desdobraram em outras discussões criando marxistas, fenomenologistas, instrumentalistas, entre outros, fazendo avançar a filosofia, a ciência, delimitando campos do conhecimento, paradigmas e métodos.

As reflexões epistemológicas demonstram que a evolução de um campo de conhecimento não é contínua nem simples, mas se dá em saltos, em rupturas, em complexidades, com avanços e retrocessos. Para compreender o processo de aceitação da Administração como ciência, uma dimensão por vezes esquecida, adota-se, nesse estudo, o conceito de campo científico de Pierre Bourdieu (2001, 2004). Nesse sentido, abandonamos o conceito rígido de ciência, proposto pelas ciências naturais, tratando-a como um processo que se configura ao decorrer do tempo, pela interação dos atores e instituições. Por isso, campo científico é colocado como sinônimo de ciência. Assim, a Administração é tratada como um campo científico que necessita de estudos epistemológicos.

Na perspectiva de Bourdieu (2004), a compreensão de campo da produção cultural (literatura, ciência, arte, etc.) não deve estar no extremo do conteúdo textual (semiótica) ou referir-se ao contexto social (como os marxistas), mas entre os dois polos, onde existe um universo intermediário chamado “campo literário, artístico, jurídico ou científico, isto é, o universo no qual estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem a arte, a literatura ou a ciência” (BOURDIEU, 2004, p. 20). Portanto, o campo é um mundo social que obedece a leis sociais mais ou menos específicas, um espaço relativamente autônomo, sujeito a pressões externas, mas com uma dinâmica diferente da estrutura social ou da sociedade de classes. Desse modo, o campo científico é formado pela interação entre agentes e instituições que buscam uma autonomia em relação ao seu ambiente, permitindo refratar, retraduzir as pressões ou as demandas externas. Quanto mais autônomo, maior a capacidade de refração. “É a ‘estrutura das relações objetivas’ entre os agentes que determina o que eles podem e não podem fazer” (BOURDIEU, 2004, p. 23), ou a posição que o agente tem nessa estrutura que determina os caminhos da produção, definindo um determinado campo. Dessa forma, o campo científico pode ser entendido como um jogo de forças no qual quem melhor se articula detém melhores ‘capitais’ e sabe quais as escolhas que compensam. Nesse jogo, existem agentes que defendem posições contrárias às forças objetivas e dominantes — “eles podem também lutar com as forças do campo, resistir-lhes e, em vez de submeter suas disposições às estruturas, tentar modificar as estruturas em razão de suas disposições, para confrontá-las às suas disposições” (BOURDIEU, 2004, p. 29).

Para o aprofundamento da discussão, é importante resgatar o conceito de paradigmas de Thomas Kuhn, de forma a verificar os impactos da visão do mundo do capitalismo no século XX e nas forças internas do campo da Administração. Thomas Kuhn (1970) coloca paradigma como uma visão de mundo possibilitando consolidar o que há de comum entre as perspectivas teóricas, assegurando uma abordagem de investigação científica. Para ele, cada ciência trabalha com um paradigma vigente que vai sendo substituído com o avanço da ciência. Apenas as ciências sociais podem trabalhar com coexistência de paradigmas, indicando, na visão de Kuhn, que essa seria uma ciência fraca e limitada, o que é uma visão própria da época de produção do autor. Para este artigo, a coexistência de paradigmas é importante para compreender a configuração de campos científicos.

Por fim, utilizamos o mapeamento de paradigmas de Burrell e Morgan (1979) que, apesar de suas limitações e críticas, pertinentes a qualquer modelagem, proporciona uma visão da configuração do campo da Administração. Para Burrell e Morgan, é possível delimitar a teoria da Administração em quatro visões de mundo, refletidas em grupos metateóricos. Os grupos são divididos em dois eixos: um sobre a natureza da ciência, tendo nos extremos as dimensões subjetiva e objetiva; e outro eixo sobre a natureza da sociedade, com as dimensões da regulação versus mudança radical. Assim, os quatro grupos são formados pelos paradigmas funcionalista, interpretativista, humanista radical e estruturalista radical, que refletem as diferentes escolas da Administração (MORGAN, 1990, 2005).

Com esses quatro paradigmas, Burrell e Morgan (1979) conseguiram fazer um mapa de oposições de pensamento da análise social que implicam diretamente nos caminhos adotados na pesquisa durante as décadas seguintes. Essas discussões possibilitaram o

aprofundamento da Teoria, ou como discutido neste ensaio, a configuração do campo científico da Administração na contemporaneidade, principalmente na produção internacional, definindo fronteiras ou subcampos do conhecimento, demonstrando que o paradigma funcionalista é a abordagem dominante, representando uma ortodoxia no estudo da Administração ou o *mainstream* da Área.

Assim, é importante destacar a possibilidade de estudos que utilizam vários paradigmas, saindo de uma perspectiva polarizada para uma visão dialógica ampliada. Isso permitiria o aprofundamento do debate e o avanço além dos limites de paradigmas individualizados e polarizados. Nesses termos, podem-se observar pesquisas que usam paradigmas distintos, denominadas multiparadigmáticas (HASSARD, 1991), e abordagens que ultrapassam as distinções dos paradigmas, revelando disparidade e complementaridades, denominadas de metaparadigma (GIOIA; PITRE, 1990).

A partir desse recorte teórico, compreendemos que os pesquisadores da Administração Política defendem sua abordagem como um metaparadigma dentro do campo científico da Administração, embora não utilizem essa denominação.

## **ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E SUA DELIMITAÇÃO**

Na atualidade, torna-se difícil, delimitar o campo de atuação duma determinada ciência, uma vez que, para isso, é preciso cumprir, com certa precisão, alguns condicionantes epistemológicos como: objeto, teoria, método, pressupostos/hipóteses, etc. No caso específico da Administração, ela constitui um campo de conhecimento sem uma identidade própria, seja por falta de um aprofundamento epistemológico ou pela própria natureza multidisciplinar do campo.

Guerreiro Ramos (1983) afirma que é muito difícil delimitar o campo da Administração. A ação administrativa para ele é uma ação social com relação e fins, que tem limites e orientações, selecionando e combinando meios para atingir objetivos. Para Guerreiro Ramos, o fenômeno administrativo está sujeito a condicionamentos histórico-sociais de várias naturezas. A Administração permite, assim, diferentes lógicas de pensamentos ou paradigmas, podendo, portanto, ser melhor analisada pela perspectiva dos paradigmas de Burrell e Morgan (1979).

Conforme análise de Miguel Caldas (2005), desde os anos 1980, há um descompasso entre os estudos internacionais da área, com uma prevalência da abordagem funcionalista anglo-saxônica, mas com espaço para reflexão crítica e os estudos brasileiros. No Brasil, amplamente amparado pelo domínio estadunidense, houve uma paralisia na visão funcionalista, que não reflete os aprofundamentos das discussões internacionais. Apenas nos centros de pesquisa que tinham fortes intercâmbios com as instituições internacionais, essas discussões foram aprofundadas, permitindo o avanço em abordagens funcionalistas (como as novas visões institucionalistas) ou a abertura de espaços para a reflexão crítica. Esse é um reflexo claro do grau de amadurecimento do campo no Brasil, que já nasce tardiamente.

Tratamos a Administração como um campo científico, ou seja, um campo das ciências sociais aplicadas, extremamente complexo em termos das fronteiras epistemológicas, que interagem interdisciplinarmente com outras ciências. Isso permite observar diferentes visões das relações indivíduo *versus* sociedade, objetividade-subjetividade, regulação-mudança, assim como, com diferentes possibilidades de aplicação do método científico. Consequentemente, para se refletir sobre o futuro da pesquisa em Administração, é necessário pensar nesse quebra-cabeça.

O paradigma funcionalista é visto como modelo dominante que vem avançando e mantendo sua hegemonia. Novas abordagens foram disseminadas como a ecologia populacional, o neo-institucionalismo e a Teoria da Agência (DIMAGGIO; POWELL, 2005; BARNEY; HESTERLY, 2001), o que reforça o papel do funcionalismo no jogo de forças do campo da Administração, perpetuando uma racionalidade utilitária dominante. Em contrapartida, os outros paradigmas também aprofundaram suas discussões. De um lado, o paradigma interpretativista cresce desde o final dos anos 1970, questionando o objetivismo da doutrina funcionalista. De outro, temos os referenciais da teoria crítica (FOURNIER; GREY, 2007; PAULA, 2008) e os pós-modernistas, expandindo-se a partir do final dos anos 1980.

Refletindo sobre a configuração do campo da Administração e sua interação com outras abordagens, os estudos da Administração Política partem das reflexões de Santos (2004). Para ele, existe uma impropriedade metodológica de uma corrente de pensadores da Administração que, equivocadamente, definem a “organização” como o seu objeto de estudo e deslocam as discussões para teorias das organizações, estudos organizacionais, ciências das organizações, etc., pouco falando em ciência administrativa.

Embora as organizações constituam o gênero que contém elementos essenciais da gestão, são espaços particulares nos quais habita o objeto central da Administração. “Isso, quando entendido, é permitido dizer que as organizações podem constituir-se em objeto de pesquisa em Administração, mas nunca constituem em objeto que dá *status* de ciência” (SANTOS, 2004, p. 38). Portanto, a Administração Política defende que a organização é *locus* onde habita o objeto e não o objeto em si, pois, no espaço organizacional, manifestam-se diversos fenômenos sociais como: o fenômeno de comportamento, de cultura, de poder, de comunicação, de mercado, de memória e, sobretudo, de gestão. Assim, as organizações só podem ser objeto de pesquisa, mesmo assim, não é particularmente da Administração, mas também da psicologia, da antropologia, da sociologia, da economia ou mesmo da história. Porém, existe o fenômeno da gestão, não apenas na perspectiva de conjuntos de técnicas instrumentais, tais como foram concebidas no pensamento ortodoxo/funcionalista da Administração, mas, sobretudo, numa perspectiva de relações sociais de produção, distribuição e consumo da sociedade que não pode ficar sem amparo de um campo científico para observar, descrever e explicar as suas contradições sociais. Nesse sentido, a Administração Política defende a gestão como objeto exclusivo da Administração, porém, numa perspectiva para além do gerencialismo. Esse entendimento é também compartilhado por Fournier e Grey (2007) e Paula (2008) na perspectiva dos estudos críticos em gestão. Sendo então, a gestão o objeto, podemos definir a Administração Política como um campo da Administração que trata da gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo

em qualquer contexto e momento histórico do processo civilizatório da humanidade, conforme definiram Santos *et al.* (2009, p. 927).

O que os autores da Administração Política propõem acima é a criação de um metaparadigma na Administração, como um subcampo científico, que desloque o foco do *mainstream* de uma discussão funcionalista para uma discussão crítica e reflexiva da gestão. A pretensão dos pesquisadores dessa temática é ser um metaparadigma na conceituação de Gioia e Pitre (1990), com uma abordagem que exige um nível de abstração elevado, proporcionando análise que não leve à unificação ou à síntese, mas que permita uma análise mais complexa compreendendo diferenças, similaridades e inter-relações paradigmáticas. Isso pode ser observado nos problemas que a Administração política se propõe a investigar. Os problemas da Administração Política possuem um elevado grau de generalidade e abstração que consistem em responder às seguintes questões: **Como devemos organizar o sistema produtivo de uma sociedade? Como os agentes econômicos agem dentro desse sistema? Qual a melhor forma para distribuir a riqueza produzida nesse sistema? Quem deve consumir a riqueza gerada por essa sociedade?** Isto posto, verifica-se que os problemas da Administração Política originam-se de uma reflexão metaparadigmática, por contraste dos estudos empíricos feitos no campo do paradigma dominante do conhecimento científico, que prioriza as análises descritivas e explicativas, primando por uma tecnocracia e por um saber neutro. Fonseca (2008), por exemplo, analisando o conceito da Administração Política na esfera estatal, reconhece que retoma ao núcleo do pensamento de Marx, no que diz respeito à relação entre estrutura e superestrutura, para conceber a Administração como um fenômeno social de relações de produção, distribuição e consumo em uma dada sociedade.

O conceito de Administração Política resgata tradições clássicas do pensamento crítico ao mesmo tempo que questiona o paradigma referendado acerca da “neutralidade”, da supremacia da técnica e dos objetivos consensuais do Estado. Afinal, o Estado não é neutro – dado que, reitera-se, está a serviço da reprodução da sociedade de classe –, é constrangido pela lógica da acumulação capitalista, que é imutável e inclui necessariamente o contexto internacional, e seus objetivos (do Estado) são contraditórios em razão da própria contradição da sociedade de classes à qual sua existência é condicionada. (FONSECA, 2008, p. 9).

Para Fonseca, o propósito da Administração do Estado é garantir as oportunidades para todas as classes sociais que dela participam. Portanto, deve-se reconhecer que a ordem social não é neutra, mas, histórica e socialmente construída, sujeita a crenças, ideologias e valores, que determinam modelos de gestão diferenciados e não universais, com indicadores e parâmetros de desempenho próprios. Isto posto, entendemos que os estudos da Administração Política não se limitam apenas à esfera da gestão estatal, mas, também inclui a gestão dos negócios privados, bem como a gestão das questões sociais. Muito menos, considerar que os estudos da Administração Política devem apenas desenvolver a crítica dos estudos ortodoxos da Administração. Não só dessa, mas, também dos estudos organizacionais, bem como, dos estudos críticos em gestão. A Administração Política, enquanto campo, tem como finalidade maior desvendar, evidenciar, denunciar os propósitos e as contradições epistemológicos, metodológicos e praxiológicos das diferentes *vertentes filosóficas da Administração*. Assim,

é possível falar em várias modalidades de Administração política: Administração política ortodoxa, Administração política dos estudos organizacionais, Administração política dos estudos críticos, Administração política clássica, Administração política marxista, Administração política keynesiana, Administração política neoclássica, Administração política do institucionalismo e tantas outras. Por fim, os estudos da Administração Política devem incluir em suas análises as diversas ideias políticas. As ideias não são apenas um reflexo passivo de interesses ou ambições pessoais, elas têm a capacidade de inspirar e guiar a própria ação política e, assim, moldar a vida material. Isso significa dizer que é possível falar de Administração Política liberal, conservadora, socialista, nacionalista, anarquista, fascista, entre tantas outras, conforme demonstra o percurso histórico da humanidade.

## ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E OUTROS SABERES

Um bom ponto de partida para entender os propósitos e os rumos da Administração Política, enquanto subcampo científico da Administração, é pensar a sua natureza em relação a outros campos de conhecimento, tais como: Filosofia Política, Economia Política e Ciência Política.

De forma ampla, a Filosofia Política consiste em fazer a reflexão sobre qual a melhor maneira de organizar a nossa vida em sociedade. Para tanto, analisa conceitos teóricos como os de igualdade, liberdade, estado, democracia, tolerância, obediência, castigo, entre outros, a partir dos quais discute problemas como: **O que é a liberdade? Em que consiste a igualdade? Será possível atingi-las ou realizá-las? Se assim for, como deveremos nos organizar para conseguí-las?** Busca estabelecer princípios básicos que justifiquem uma forma de Estado e um agir em sociedade. Para tanto, propõe atingir duas funções no seu processo reflexivo: a) analisar e interpretar conceitos e b) aplicar essa análise e interpretação às instituições políticas, econômicas e sociais (ROCHA, 1997).

A diferença fundamental entre **Administração Política** e Filosofia Política parece ser de grau de profundidade e de generalizações. Enquanto a Filosofia Política questiona os fundamentos mais profundos e universais do ser, também busca compreender os valores que dirigem a ação, procura conhecer a origem dos problemas e cria para eles respostas racionais à base de provas especulativas. Cabe-lhe, inclusive, fazer da Administração um objeto de estudo (filosofia da ciência), de forma que a Administração Política cuide das particularidades que o ser exerce quando lida com as relações sociais de organização e distribuição da produção. Busca descobrir os sentimentos que estão presentes nesse tipo de relação social. Se sentimentos egoístas ou altruístas.

Outro importante campo de conhecimento, pelo qual podemos também entender a finalidade e os rumos da Administração Política, é a Economia Política. Etimologicamente, a expressão **economia política** significa **Administração do patrimônio da cidade**, uma vez que tem a sua raiz nas palavras gregas *aikonomia* (*aikos* – casa, patrimônio *nomos* – ordem, lei Administração) e política (relativo à *polis*, cidade-estado dos gregos). Entretanto, nem sempre o seu significado etimológico coincide com o seu sentido aplicado. Esse fato é

observado nas discussões teóricas desenvolvidas por Smith, Marx e Marshall e Walras, os quais foram de fundamental importância para o desenvolvimento e a consolidação da ciência econômica.

Adam Smith, ao elaborar o seu conceito de economia política, propõe uma forma de garantir o bem-estar do povo e do Estado. Assim o define:

Economia política, considerada um ramo da ciência do estadista ou do legislador, propõe dois objetos distintos: primeiro, suprir renda ou produtos em abundância para o povo, ou, mais apropriadamente, possibilitar que provenham tal renda ou provento por si só; e segundo, suprir o Estado ou *Commonwealth* com uma renda suficiente para os serviços públicos. Ela se propõe a enriquecer tanto o povo quanto o soberano. (SMITH, 1996, p. 413)

A expressão ‘economia política’, aplicada por Smith, evidencia, essencialmente, a necessidade de um campo de conhecimento capaz de auxiliar tanto o povo quanto o estadista no processo de produção e acumulação de riqueza. A economia política concebida por Smith dá início ao movimento da Escola Clássica da Economia. Teixeira (2000) considera que os economistas dessa escola tinham por finalidade produzir recomendações de ordem prática para a organização da vida econômica. Parece-nos que a definição de economia política inicialmente elaborada por Smith, mas, referendada e consolidada pelos demais componentes da Escola Clássica da Economia, com exceção de Marx, aproxima-se muito do que classificamos como Administração Política.

Em **Para Uma Crítica da Economia Política**, Marx (1982) retomou o conceito de economia política para explicar os “problemas não resolvidos” pela Escola Clássica. Problemas tais como: o valor, o trabalho e o dinheiro. Para Marx, “os economistas burgueses, cujos cérebros são limitados, não sabem distinguir entre a forma aparente e o que nela se oculta” (MARX, 1982, p. 662). Ele está a dizer que o método de investigação utilizado pelos economistas burgueses (clássicos) não consegue captar as complexidades existentes no meio para explicar o fenômeno. Isso porque os economistas clássicos iniciam seus estudos pelos elementos reais e concretos, como a população, a cidade, o campo, o mar e os diferentes rumos da produção, exportação, importação, preços, etc., em detrimento dos elementos abstratos decorrentes das relações sociais. “[...] Todas as ciências, exceto a economia política, reconhecem que as coisas apresentam uma aparência oposta à sua essência” (MARX, 1982, p. 620).

Para Teixeira (2000), o elemento essencial do método adotado por Marx reside, portanto, na abstração, ou seja, na capacidade de distinguir os elementos essenciais do fenômeno analisado, afastando toda e qualquer influência que possa perturbar sua análise em estado puro. Na verdade, percebe-se que Marx constitui um novo objeto, um novo método e um novo programa de pesquisa para a economia política. Marx inaugurou um novo programa de pesquisa cujo objeto são as leis de movimento da sociedade capitalista, cuja essência nos é dada pelos processos de acumulação, distribuição e inovação do capital em ambiente de concorrência.

Diante do exposto, existiu para Marx uma diferença entre o que é economia política,

enquanto campo do conhecimento científico, para o que é política econômica, enquanto forma para promover o bem-estar da sociedade, tal como foi proposta por Smith. Para Nunes (2007), Marx e os autores marxistas consideram que a Economia Política Clássica surgiu e desenvolveu-se como **ciência da burguesia**, num período em que a burguesia ascendente, em luta para ocupar a posição de classe dominante na economia, na sociedade e na política, era a classe que reunia condições para analisar, objetivamente, a sociedade e os mecanismos da economia.

O fato é que várias visões alternativas sobre o que seria ou deveria ser a Economia ganharam força e lançaram desafios teóricos, metodológicos e práticos quanto ao futuro desse campo de conhecimento. Já era possível falar de uma Economia Política Clássica, como também, de uma Economia Política Marxista. No final do século XIX, ganha destaque o pensamento de Walras, um dos fundadores da Escola Neoclássica, que discute o futuro da economia e propõe o que, na literatura, ficou conhecido como a trilogia teórica da economia. Walras distinguiu a economia política pura da economia aplicada, bem como da economia social. A primeira compreende a teoria do valor de troca, mediante comprovação matemática dos seus pressupostos. As demais tratariam da produção da riqueza social (economia política aplicada) e da repartição da riqueza social (economia social). Porém, coube a Alfred Marshall a tarefa de resgatar o prestígio da Economia com a publicação dos *Princípios de Economia* (1890). “Os Princípios são tanto uma exposição da economia como uma apologia desta: um tipo de contrarreforma, por assim dizer, direcionada contra as dúvidas provindas de dentro e contra as denúncias vindas de fora” (SHOVE, *apud* MATTOS, 2010, p. 274). Introduz-se a ideia de fazer da economia uma ciência nos moldes das ciências físicas e naturais. Neles, Marshall abandona a expressão “política” e troca-a por um novo termo ao denominar sua obra de **Princípios de Economia**. Para Marshall, a expressão **economia política** estava, na sua origem, relacionada à expressão inversa **política econômica**. Por isso, os pensadores dos séculos XVII e XVIII que escreveram sobre os problemas econômicos não desenvolviam teorias, modelos abstratos de análise, mas discussão e formulação de políticas concretas, envolvendo tributos, moedas, comércio, preços, etc. Marshall-sistematizou e quantificou o material de Adam Smith e Ricardo, complementando e transformando seus princípios e conceitos em modelos teóricos operacionais. Criou, assim, a teoria quantitativa da moeda, da oferta, da demanda, da produção, do comércio e tantas outras que surgiram como uma necessidade de dar uma base mais consistente às políticas econômicas propostas na época. Surge, assim, o pensamento da Escola Neoclássica da Economia, deslocando a discussão da formação e distribuição da riqueza como objeto de estudo da Economia para a discussão da escassez de recursos com base nos pressupostos das necessidades ilimitadas, do equilíbrio geral, da visão do homem econômico, da racionalidade ilimitada, da maximização dos ganhos e minimização das perdas.

É com base na fundamentação teórica da Escola Neoclássica da economia que surgem os primeiros estudos da Administração. Como exemplos claros para essa argumentação, temos os trabalhos desenvolvidos por Frederick Taylor, **Princípios da Administração Científica**, publicado originalmente em 1911, e o de Henri Fayol, **Administração Industrial e Geral**, em 1916. Esses estudos estavam, efetivamente, voltados para a busca de respostas práticas e objetivas aos problemas de organização, produtividade e controle do sistema produtivo

existente naquele momento. Para eles, a eficiência organizacional dar-se-ia a partir do planejamento e do controle do sistema produtivo, cabendo à Administração a tarefa de coordenar os fatores de produção com vistas a atingir tal objetivo. Santos *et al.* (2009, p. 926) afirmaram que “desse momento em diante, ainda que a análise administrativa incorporasse ao seu repertório conceitos de cultura, valor e ética, a Administração nunca perdeu de vista a sua racionalidade instrumental no âmbito das organizações”. Isso significa dizer que, mesmo com o surgimento de diversas correntes do pensamento administrativo, como os comportamentalistas, estruturalistas, sistêmicos, contingenciais, entre outras, ainda assim prevalecem os fundamentos da Escola Neoclássica da economia e, quando não, é preciso retomar a essa para prosseguir no avanço das investigações, como apontam os estudos de Oliver Williamson e Eleanor Ostram sobre governança econômica.

Pela nossa percepção, fica claro que, qualquer que seja o modelo de gestão da produção existente na literatura da Administração tradicional (taylorismo, fordismo, toytismo, volvismo, etc.), encontrar-se-á, na sua forma, conteúdo que remete aos pensadores da Escola Neoclássica da Economia. Isso leva-nos a afirmar que a Administração Política que existe de forma sistematizada na literatura atual, em sua corrente hegemônica, é, sem dúvida, uma Administração Política de base neoclássica, pois a Administração, enquanto ciência, nasce enquadrada nos pressupostos teóricos e metodológicos dessa corrente de pensamento. Entretanto, entendemos que não se pode falar apenas de uma Administração política, mas de várias administrações políticas, dentre elas, a neoclássica. Sobre isso, concordamos com a tese de Caribé (2008), quanto ao rumo da Administração Política, ao dizer que:

Consolidar a Administração Política enquanto disciplina autônoma é buscar na Economia Política todo o saber que dedica a compreender o mundo das organizações e, em especial, ao gerenciamento delas. Esse conteúdo fica mais evidente dentro da Economia Política, notadamente nas últimas décadas, quando os estudos do micro se tornaram hegemônicos (CARIBÉ, 2008, p. 39).

A partir dessas reflexões, também concordamos com Santos *et al.* (2009, p. 925) quando analisaram o conceito de economia política proposto por Walras e afirmaram que: “o que se atribui como não científico da economia, na verdade, pertence a um novo campo do conhecimento, ao da Administração política”. Com essa afirmativa, o conceito de economia política, formulado por Smith e contestado por Marx e Walras, passa, por analogia, a pertencer à Administração Política. Pela análise de Marx, Walras e Marshall, a definição de economia política formulada por Smith, não teria serventia para definir ciência econômica. O motivo estaria no método, pois Smith concebe a economia com base em formulação de políticas econômicas (economia normativa) para geração de riqueza, enquanto que os neoclássicos desenvolvem uma economia com base em análise descritiva e teorização dos fenômenos econômicos (economia positiva). Nesse sentido, percebe-se uma depreciação do campo normativo (o que deve ser), em relação ao campo positivo (o que é), dedicado à formulação de princípios, teorias e leis da ciência econômica. É justamente nessa lacuna que reside o campo da Administração Política, conforme defende Santos (2004):

Para ampliá-lo, devemos pôr a Administração política em confronto com a economia política. Desse modo, se a economia política, no plano da material-

dade humana, responde pelo “quê” e “por quê fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, circulação e da distribuição de bens materiais, a Administração política tende a responder pelo “como fazer”, ou seja, pela concepção do modelo de gestão para se chegar à finalidade. (SANTOS, 2004, p. 40).

Esse é o momento em que a economia política caminha junto da Administração política. Portanto, é o momento em que se compreende, de forma científica, que o processo produtivo das relações sociais não se efetiva em termo de resultado ótimo sem uma concepção de gestão previamente estabelecida. A Administração procura examinar ou propor *como os fatos devem ser*. Se de um lado a economia política deve responder qual sistema econômico e o porquê daquele sistema econômico, do outro lado, cabe à Administração política definir como o sistema econômico deve ser gerido, qual o modelo de gestão que se adequa ao sistema econômico proposto pela economia política. Daí é possível falar de Administração Política clássica, marxista, neoclássica, keynesiana, institucionalista, regulacionista, gerencialista, entre tantas.

A Ciência Política é outro campo analítico, não menos importante, para compreender a Administração Política. A distinção entre elas, do ponto de vista metodológico, é complexa, pois ambas elaboram saberes experimentais de base intuitiva. Diferente da Filosofia Política, cujo pensar é fundamentalmente abstrato, trata-se de raciocínio lógico e rigoroso que parte de conhecimentos anteriores e chega a novos saberes, sem passar pela observação dos dados concretos, coletados com rigor metodológico, procurando, a partir das verdades universais, propor conclusões particulares. Ao contrário das ciências sociais, tais como a Política e a Administração, que não nascem da dedução lógica, mas sim da indução, da observação e da experimentação. A Ciência Política descreve sistemas políticos concretos, analisando as suas características, comparando-as com as de outros sistemas (ROCHA, 1997).

De modo geral, a Ciência Política é uma disciplina social autônoma que engloba atividades de observação, de análise, de descrição, de comparação, de sistematização e de explicação dos fenômenos políticos. Busca compreender como os homens fazem a política. Seu objeto é a ação humana nas instituições políticas. Etimologicamente, o termo “política” ou *politikós* deriva do adjetivo originado de *pólis* – tudo que se refere à cidade, o que é urbano, civil, público, sociável, social. Semanticamente, podemos usar o termo “política” como o fazer humano que é precedido de um discurso. Discurso esse que pode estar pautado numa base filosófica, científica ou, até mesmo, no senso comum. Entretanto, do ponto de vista clássico, “política” consiste na arte ou ciência da organização, direção e Administração do Estado. Na filosofia aristotélica não existe separação entre ética e política. Ambas são formas para alcançar a felicidade humana. A ética preocupa-se com a felicidade individual do homem na *pólis* e a política preocupa-se com a felicidade coletiva da *pólis*. Sobre isso Aristóteles disse que:

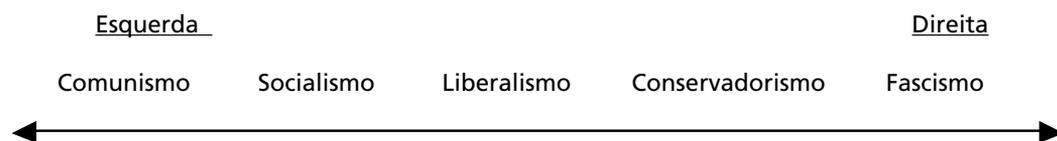
Vemos que toda cidade é uma espécie de comunidade e toda comunidade se forma com vistas a algum bem, o bem-comum, pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vistas ao que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a isso, é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras, tem mais que todas este objetivo e visa ao mais

importante de todos os bens; ela se chama cidade e é a comunidade política.” (ARISTÓTELES, 2001, p. 11).

O objetivo de Aristóteles com sua Política é investigar as formas de governo e as instituições capazes de assegurar uma vida feliz ao cidadão. A Ciência Política deve ser a ética de toda uma sociedade, cuja consistência deriva de um propósito moral comum. Ela deve determinar o que é o “bem” para a sociedade e qual a estrutura que vai assegurar a melhor maneira de alcançá-lo e as ações que melhor contribuirão para esse fim. Todavia, do ponto de vista contemporâneo, a Ciência Política possui um objeto mais amplo, visto que os fenômenos políticos transcendem o Estado para também abranger outros agrupamentos sociais menos complexos como igrejas, partidos políticos, empresas, etc. Nesse sentido, a Ciência Política é o estudo da natureza, dos fenômenos, do exercício, dos objetivos e dos efeitos do poder na sociedade, conforme descreveu Friede (2003). Com base nessa definição, podemos estabelecer a relação entre Ciência Política e Administração Política. Enquanto a primeira estuda a forma como o poder é exercido na sociedade, a segunda estuda como é exercida a gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo dessa sociedade. Contudo, o modelo de gestão (projeto de nação) constitui uma decisão política que remete a uma base ideológica, de crenças e valores. Haja vista que todas as ideias políticas são determinadas pelas circunstâncias sociais e históricas em que se desenvolveram e pelas ambições políticas a que servem. Isso, como já mencionado, pode ser verificado nas diversas fases transitórias da humanidade, do feudalismo para o capitalismo, do capitalismo comercial para o capitalismo industrial, do industrial para o financeiro ou, ainda, do capitalismo para o socialismo. No geral, a teoria e a prática política estão intrinsecamente relacionadas. Sobre isso Keynes reflete:

Os homens práticos, que acreditam estar totalmente isentos de qualquer influência intelectual, são normalmente os escravos de algum economista morto. Os loucos no poder, que escutam vozes, estão apenas destilando o que algum escrevinhador acadêmico produziu há poucos anos (KEYNES, 1982, p. 383).

Na concepção de Keynes, toda decisão política é regida por uma base teórica, ideológica, que estabelece metas, que inspira uma ação. A Ciência Política costuma agrupar as ideologias modernas em três categorias: esquerda, centro e direita. As ideologias de esquerda caracterizam-se pela simpatia por princípios como liberdade, igualdade, fraternidade, cooperação e justiça. As ideologias de direita primam por princípios como autoridade, ordem, hierarquia, dever, competição e progresso. Já as ideologias de centro podem absorver características tanto da esquerda como da direita, a depender das correlações de forças. Para uma melhor visualização, apresentamos a seguir o esquema linear das chamadas ideologias modernas.

**Figura 01 - Esquema Linear das Ideologias Modernas**

Fonte: Adaptado de Andrew, 2010.

De um modo geral, essas ideologias servem de referencial analítico para os estudos em Ciência Política. Elas expressam as principais vertentes do pensamento político do mundo moderno e contemporâneo. De uma forma ou de outra, a conduta política de quem exerce algum tipo de poder na sociedade é guiada por crenças, valores e princípios pertencentes a uma dessas ideologias. Na nossa prática cotidiana, é comum ouvir expressões do tipo “liberdade”, “igualdade”, “justiça”, “direito”, “pluralismo” e tantas outras. Isso significa dizer que todos nós pensamos politicamente, tendo ou não consciência disso.

Nesse sentido, entendemos que os diversos paradigmas da Administração também têm seus referenciais ideológicos que determinam os seus modelos de gestão. Os estudos funcionalistas são fortemente influenciados por ideologias da regulação, tal como, os estudos críticos têm forte influência de ideologias emancipatórias. É nessa correlação ideológica, teórica e prática da gestão que a Administração Política se propõe a exercer a sua finalidade de desvendar, evidenciar e denunciar os propósitos e as contradições epistemológicas, metodológicas e praxiológicas das possíveis vertentes teóricas que compõem o campo da Administração.

Portanto, não seremos ingênuos em acreditar que a Administração com suas teorias, pressupostos, técnicas, se constitui numa ciência desprovida de ideologia. É muito mais lógico compreender que as teorias administrativas são produtos das formações socioeconômicas e políticas de um determinado contexto histórico, sendo extremamente dinâmicas na sua capacidade de se adaptar às demandas do modelo de acumulação capitalista, do que acreditar no mito da neutralidade. Nesses termos, a Administração Política procura exercer o seu papel enquanto campo científico metaparadigmático, cuja finalidade se constitui em fazer a crítica das vertentes da Administração, especialmente no tocante à sua epistemologia, metodologia e prática social.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS: PERSPECTIVAS DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

Este ensaio demonstrou que o conhecimento científico, na sua versão contemporânea, fundamenta-se em princípios que prezam pela totalidade universal dos saberes, independentemente das suas categorias e especializações. O fazer ciência significa estabelecer diálogos que vão da filosofia à estética, do local ao global e do micro ao macro, além de considerar que o processo de investigação não se restringe apenas a observar, descrever e explicar – é preciso propor.

Nessa perspectiva, detectou-se que a Administração Política posiciona-se como um campo científico, metaparadigmático, da Administração, cuja finalidade consiste em fazer a crítica aos limites dos paradigmas vigentes e às práticas da Administração, no tocante à sua epistemologia, metodologia e ação social, de modo a compreender diferenças, similaridades e inter-relações. Portanto, considera-se que:

Administração Política é um campo da Administração que trata da gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo em qualquer contexto e momento histórico do processo civilizatório da humanidade;

O ensino e a pesquisa no campo da Administração não podem ficar restritos a um único modelo de sociedade e visão de mundo;

O estudo da Administração Política não se limita apenas à esfera da gestão estatal, mas, também, inclui a gestão dos negócios privados e sociais;

Existem correlações de forças ideológicas, teóricas e de prática da gestão dentro do campo da Administração no qual a Administração Política deve exercer a sua finalidade de desvendar, evidenciar e denunciar os propósitos e as contradições epistemológicas, metodológicas e praxiológicas das vertentes teóricas que compõem o campo da Administração;

Existem outras formas de gestão das relações sociais de produção que requerem da Administração uma análise mais sistemática e aprofundada, não respondida pelos atuais paradigmas.

Fica evidenciado que os estudos no campo da Administração Política têm que contemplar as diversas formas de gestão das relações sociais, independentemente do sistema econômico de produção ou do seu tempo histórico. Só assim, acreditamos que seja possível desenvolver um conhecimento que integra e engloba, e não que exclui e fragmenta, evitando, com isso, uma visão desatualizada, doutrinária e acrítica da Administração.

## REFERÊNCIAS

ANDREW. **Ideologias Políticas: Do Liberalismo ao Fascismo**. São Paulo: Atlas, 2010.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2001. (Coleção Obra Prima)

BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. Economia das Organizações: Entendendo a Relação entre as Organizações e a Análise Econômica. In: HARDY, C.; CLEGG, S.; NORD, W. (Org.). **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2001. vol. III.

BOURDIEU, P. **Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001

\_\_\_\_\_. **Os Usos Sociais da Ciência: Por uma Sociologia Clínica do Campo Científico**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological Paradigms and Organization Analysis**.

London: Heinemann, 1979.

CALDAS, Miguel P. Paradigmas em Estudos Organizacionais: Uma Introdução à Série. São Paulo: **Revista de Administração de Empresas**, FGV, São Paulo, v. 45, n. 1, jan./mar. 2005.

\_\_\_\_\_; BERTERO, C. O. (Coord.). **Teorias das Organizações**. São Paulo: Atlas, 2007. (Série RAE-Clássicos)

\_\_\_\_\_; FACHIN, R. Paradigma Funcionalista: Desenvolvimento de Teorias e Institucionalismo nos Anos 1980 e 1990. **Revista de Administração de Empresas**, FGV, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 46-51, abr./jun. 2005.

CARIBÉ, D. A. Ciência ou Ideologia? A contribuição do Campo da Administração Política. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 54-73, out. 2008.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. A Gaiola de Ferro Revisitada: Isomorfismo Institucional e Racionalidade Coletiva nos Campos Organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, FGV, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005.

FOURNIER, V.; GREY, C. Hora da Verdade: Condições e Prospectos para os Estudos Críticos de Gestão. In: CALDAS, M.; BERTERO, C. O. (Org.). **Teorias das Organizações**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 335-360. (Série RAE-Clássicos)

FRIEDE, R. **Curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

GIOIA, D. A.; PITRE, E. Multiparadigm Perspectives on Theory Building. **The Academy of Management Review**, v. 15, n. 4, p. 584-602, out. 1990. Disponível em <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/258683?uid=3737664&cuid=2&cuid=4&csid=21101119637697>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

HASSARD, J. Multiple Paradigms and Organizations Analysis: A Case Study. **Organization Studies**, v. 12, n. 2, p. 275-299, 1991.

HEGEL, G. W. F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

HESSER, J. **Teoria do Conhecimento**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KANT, I. **Crítica da Razão Pura**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

KUHN, T. S. **The Structure of Scientific Revolutions**. Chicago: The University of Chicago Press, 1970.

KEYNES, J. M. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

MARSHALL, A. **Princípios de Economia**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

MARX, K. **Para a Crítica da Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).

MATTOS, L. V. de. Marshall e os Críticos à Economia Política Clássica. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 271-292, abr./jun. 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n2/06.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

MATTOS, P. L. C. L. Relações Teoria-Prática em Administração: O que Desaparece nesse “Buraco Negro”. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração, 34, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2010.

MORGAN, G. Paradigm Diversity in Organizational Research. In: HASSARD, J.; PYM, D. **The Theory and Philosophy of Organizations: Critical Issues and New Perspectives**. London: Routledge, 1990. p. 12-33.

MORGAN, G. Paradigmas, Metáforas e Resolução de Quebra-Cabeças na Teoria das Organizações. In: CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (Org.). **Teorias das Organizações**. São Paulo: Atlas, 2007. cap. 2. (Série RAE-Clássicos)

MOTTA, F. C. P. **Burocracia e Autogestão: A Proposta de Proudhon**. São Paulo: Atlas, 1981.

NUNES, A. J. A. **Uma Introdução à Economia Política**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

PAULA, A. P. P. de. Maurício Tragtenberg: Contribuições de um Marxista Anarquizante para os Estudos Organizacionais Críticos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 949-968, set./out. 2008.

RAMOS, A. G. **Administração e Contexto Brasileiro: Esboço de uma Teoria Geral da Administração**. 2. Rio de Janeiro, FGV, 1983.

\_\_\_\_\_. **A Nova Ciência das Organizações: Uma Reconceituação da Riqueza das Nações**. 2. ed. Rio de Janeiro, FGV, 1989.

ROCHA, A. S. E. Em Torno da Filosofia Social e Política. **Diacrítica**, v. 1, n. 12, p. 13-47, 1997.

SANTOS, B. de S. **Um Discurso sobre a Ciência**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, R. S. **A Administração Política como Campo do Conhecimento**. São Paulo/Salvador: Editora Mandacaru, 2004.

\_\_\_\_\_. **Keynes e a Proposta da Administração Política para o Capitalismo**. São Paulo: Editora Hucitec, 2010.

SANTOS, R.; RIBEIRO, E.; SANTOS, T. Bases Teórico-Metodológicas da Administração Política. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 919-941, jul./ago. 2009.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996.

TEIXEIRA, A. Marx e a Economia Política: A Crítica como Conceito. **Revista Economia**,

v. 2, n. 4, p. 85-109, dez. 2000.

TRAGTENBERG, M. A Teoria Geral da Administração é uma Ideologia? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 7-21, out./dez. 1971.

\_\_\_\_\_. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

**Elinaldo Leal Santos**

Doutorando em Administração (UFBA/UTAD), Mestre em Economia (UFBA), Bacharel em Administração (UESC), Professor Assistente do DCSA/UESB. Membro do Grupo de Pesquisa Administração Política do Desenvolvimento.

**Weslei Gusmão Piau Santana**

Doutor e Mestre em Administração (UFBA), Bacharel em Administração (UESB), Professor Adjunto do DCSA/UESB. Membro do Grupo de Pesquisa Administração Política do Desenvolvimento.

**Reginaldo Souza Santos**

Doutor em Economia (UNICAMP) e pós-doutor pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), da Universidade Técnica de Lisboa (UTL) Professor do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Membro do Grupo de Pesquisa Administração Política do Desenvolvimento.

**Vitor Braga**

Doutor em Business Economics, Middlesex University Business School, Inglaterra. Mestre em Economia Industrial e da Empresa pela Universidade do Minho (UMinho). Licenciado em Economia (UTAD). Professor Coordenador da ESTGF- IPP. Membro efectivo do Centro de Inovação e Investigação em Ciências Empresariais e Sistemas de Informação (ESTGF-. IPP) e do Grupo de Pesquisa Administração Política do Desenvolvimento.





Foto: Márdel Santos

## **Surdo: Um Estrangeiro em seu País**

**Sonia Regina Nascimento de Oliveira**

### **Resumo**

Nos dias atuais, muito se tem dito a respeito de inclusão, diversidade e responsabilidade social. As organizações têm se mobilizado no sentido de proporcionar acessibilidade às pessoas com necessidades especiais, entre elas, os surdos. Uma grande movimentação em defesa das línguas de sinais e outros meios visuais de acessibilidade têm alcançado resultados satisfatórios, entre eles o advento da Lei 5626/05. Porém, a barreira linguística existente entre surdos e ouvintes dificulta o processo do conhecimento das subjetividades desses indivíduos, fazendo com que ações sejam tomadas baseadas sem que eles participem integralmente do processo por falta de uma representação que alcance toda a diversidade existente dentro dessa diferença. Este trabalho é baseado em uma história de vida que pretende ilustrar a trajetória de uma minoria que, em consequência da barreira linguística, vive como estrangeira em seu próprio país.

### **Palavras-chave**

Surdos. Língua de Sinais. Acessibilidade. Inclusão. Diversidade.

### **Abstract**

Currently, several things have been said about social diversity, social inclusion and responsibility. The organizations have acted trying to adequate themselves to give accessibility to people with special necessities, among them, the deaf people. A great movement made in defense of the language of signs and other accessibility strategies have reached satisfactory results thanks to the Law 5626/05. However, the linguistic barrier between deaf people and listeners makes the process of understanding among them even harder, and, consequently, communication is damaged. This article is based on a life time story which will try to illustrate the path of a minority that, as a consequence of the linguistic barrier, lives as foreign people in their own homeland.

### **Keywords**

Deaf People. Language of Signs. Accessibility. Social Inclusion. Diversity.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho ilustra as principais dificuldades encontradas pelos surdos que, usuários de uma língua de modalidade visual, encontram inúmeras restrições em consequência da barreira linguística que os impede de um pleno convívio com a sociedade majoritária ouvinte. Esse problema precisa ser explorado, pois se percebe que, apesar de inúmeras iniciativas, ainda existem dúvidas sobre a melhor maneira de incluir os surdos em sociedade, ou seja, como acolher de forma plena e satisfatória, a pessoa surda nas organizações. A falta de uma representação própria, ocasionada pela diferença linguística, dificulta o processo, uma vez que os surdos são dirigidos nas pesquisas para resultados que não alcançam todas as suas necessidades.

Este artigo é baseado numa história de vida; que se entrelaça com outras histórias vividas por pessoas portadoras de surdez em diferentes níveis, mostrando particularidades pouco exploradas em pesquisas que tratam do assunto, geralmente realizadas por pesquisadores ouvintes sobre surdos, e não pelos próprios surdos sobre si mesmos.

A história oral ou de vida, como método, privilegia a pesquisa de temas contemporâneos através de narrativas de pessoas que ainda estão vivas, e, também, permite que sejam registradas as percepções de minorias e de grupos ignorados pelo saber formulado de maneira mais convencional (MEIHY; RIBEIRO, 2011; VERGARA, 2010).

Estruturamos o texto da seguinte forma: 1. Um mundo de silêncios; 2. Minha trajetória, desdobrada em: história de vida, inserção no mercado de trabalho, o encontro com a língua de sinais, Curso de Licenciatura em Letras - Libras, atuação profissional e Curso de Mestrado em Administração de Empresas e; 3. Considerações Finais.

## UM MUNDO DE SILÊNCIOS

Ao contrário dos tempos idos e vividos em que os portadores de deficiência eram atirados de penhascos, hoje existe uma crescente preocupação em inclui-los nos meios sociais. A escola tem se aprimorado em busca de melhores estratégias de ensino que possam alcançar um resultado satisfatório na educação de pessoas com necessidades especiais, realizando a adaptação de espaços físicos e tendo desenvolvido comportamentos no atendimento dessas pessoas. A luta pela regularização e reconhecimento das línguas de sinais desencadeia um processo que coloca em evidência uma comunidade até então marginalizada: os surdos.

Os processos que visavam a “normalização” dos surdos, através de cirurgias, ensino da língua oral e uso de aparelhos, não alcançaram resultados satisfatórios para a maioria desses sujeitos. Muito tempo foi despendido nesses processos normalizadores nos quais a principal atividade da escola era ensinar-lhes a falar. Segundo Foucault (1997), os séculos XVII e XVIII foram momentos históricos, nos quais se formou uma “mecânica de poder” que definia o domínio sobre os corpos dos outros para torná-los “dóceis”, a fim de se obterem resultados desejados. Porém, neste caso, o efeito foi a produção de analfabetos funcionais que repetiam palavras sem entender-lhes o sentido. A dificuldade na produção da “fala”

treinada por fonoaudiólogos; faz com que se tornem motivo de chacota entre os ouvintes. Em consequência da dificuldade com a leitura e o entendimento dos textos escritos em língua portuguesa, os surdos têm prejudicado o seu desenvolvimento intelectual e o conhecimento das regras e padrões sociais transmitidos nas relações cotidianas e pelas diversas mídias, resultando em um comportamento diferente do adotado pela maioria dos ouvintes. Tudo isso faz com que carreguem, muitas vezes, o estigma de confusos, ignorantes e deficientes intelectuais.

Segundo Goffman (1988), os indivíduos estigmatizados respondem a essa situação de maneira diversa. Em alguns casos, tentam corrigir o que consideram ser a causa do estigma; no caso dos surdos, o uso de aparelhos ou cirurgias ou uma maneira indireta de correção, através de um esforço individual na realização de tarefas em que a sociedade o considera incapaz ou, ainda, usar sua “marca” para “ganhos secundários” como desculpa pelos seus fracassos. Para Goffman (1988), as pessoas com estigmas são portadoras de incertezas e inseguranças quanto às avaliações que lhe são atribuídas, pois “...que lhe são atribuídas, pois, por mais que as pessoas pareçam ser boas e gentis, “surge no estigmatizado a sensação de não saber aquilo que os outros estão realmente pensando dele” (GOFFMAN, 1988, p. 16).

A procura de relacionamentos com seus pares, com quem possam se identificar, favorece a formação de grupos. No caso dos surdos, esses grupos (denominados comunidades) atuam politicamente em defesa do direito à utilização de sua língua e da cultura visual que ela acarreta. Além de enfrentar problemas com a barreira linguística que dificulta o entendimento entre surdos e ouvintes, enfrentam o etnocentrismo de um grupo que tem uma visão de mundo totalmente diferente e na afirmação de Rocha (1951, p. 7), “No plano intelectual, pode ser visto como a dificuldade de pensarmos a diferença; no plano afetivo, como sentimentos de estranheza, medo, hostilidade, etc.”

Desde tempos remotos, a educação dos surdos tem sido motivo de preocupação de filósofos, religiosos e profissionais de diversas áreas de conhecimento. Segundo Lopes (2007), a educação promovida pelos religiosos do século XIV, priorizava os nobres e príncipes herdeiros, que deviam dar continuidade às tradições, manter os bens da família e servir de modelo a outros pela sua educação e posição. Portanto, os surdos que pertenciam à nobreza eram submetidos a duros processos de “normalização” para aprender a falar, escrever, fazer contas, rezar, assistir à missa e confessar-se utilizando a palavra oral. Um monge beneditino, Pedro Ponce de Leon (1520-1584), encarregou-se desse processo e, embora o seu trabalho tenha sido dirigido à nobreza, atraiu outros surdos que eram atendidos separadamente. Nesses encontros, as crianças traziam de casa os gestos utilizados, transformando-os em uma forma de comunicação com seus pares. A preocupação dos instrutores da época era evitar o contato dos surdos nobres com os demais, mantendo-os à distância.

Oliver Sacks (1998) afirma que a situação dos surdos, com surdez pré-linguística, antes de 1750, era uma calamidade. Incapazes de se comunicar, mesmo com seus familiares, viviam sozinhos, à beira da miséria, além de considerados pela sociedade como pouco mais que imbecis. Em 1755, o abade De l'Épée usa a língua de sinais nativa dos surdos pobres que

vagavam por Paris e cria um método de ensino que possibilita, pela primeira vez, a alunos surdos, a aquisição da escrita e leitura em língua francesa. De l'Épée treina numerosos professores para surdos e esses, até a data de sua morte (1789), já haviam criado vinte e uma escolas para surdos na França e na Europa (SACKS, 1998).

A educação dos surdos continuaria sua trajetória até 1880, quando surge a polêmica de que a língua de sinais não seria o verdadeiro caminho para tais pessoas.

De que valia, indagava-se, o uso de sinais sem a fala? Isso não restringiria os surdos, na vida cotidiana, ao relacionamento com outros surdos? Não se deveria em vez disso ensinar-lhes a falar (e ler os lábios), permitindo a eles plena integração com a população em geral? A comunicação por sinais não deveria ser proibida para não interferir na fala? (SACKS, 1998. p. 38)

Acontece, então, em Milão, um congresso que mudaria o curso da história da educação dos surdos e deixaria marcas profundas por mais de um século. Nesse evento internacional, reuniram-se cerca de 170 profissionais dedicados à educação de surdos de vários países. Decidiu-se que o oralismo seria o método mais adequado para a educação dos surdos. A decisão do Congresso afasta os profissionais surdos da educação e reprime a língua de sinais (LULKIN, 2005). Além da repressão da língua, outras providências foram tomadas para que a língua de sinais fosse definitivamente banida entre as pessoas surdas. Lulkin transcreve a fala de um congressista italiano participante do congresso:

Em todas as instituições onde se deseja introduzir o verdadeiro método da palavra, devemos, inicialmente, separar os iniciantes dos outros alunos e, por todos os meios possíveis, desenraizar a erva daninha da língua de sinais. A linguagem mímica exalta os sentidos e provoca, demasiadamente, a fantasia e imaginação (LULKIN; 2005, p. 37).

Esta repressão legitimava-se pelo fato de a língua de sinais ser considerada, na época, um atavismo utilizado pelos surdos para sobrevivência e, portanto, não tolerado pelo pensamento evolucionista da época. A decisão do Congresso, então, foi considerada uma atitude progressista pelo governo que, para manter a paz social, optava por excluir e marginalizar tudo o que fosse considerado “anormal” (LULKIN, 2005).

Para coibir o uso das línguas de sinais, os professores obrigavam os alunos a sentarem-se sobre suas próprias mãos. A escola tornava-se um lugar de reabilitação e normalização da surdez. Com a demissão dos professores surdos e seus auxiliares, eliminava-se o contato com o surdo adulto que, além das práticas pedagógicas, exercia também o papel de reprodutor de aspectos culturais da comunidade surda (LULKIN, 2005). Em consequência, professores ouvintes assumiram a responsabilidade da educação dos surdos e a língua oral era cada vez mais ensinada por eles, que não conheciam a língua de sinais. “A proporção de professores surdos, que em 1850 beirava os 50%, diminui para 25% na virada do século e para 12% em 1960” (SACKS, 1998).

O resultado dessa mudança foi a queda do nível de alfabetização que antes era equiparável ao de ouvintes. Optou-se por um método de comunicação total, no qual se combinava

a fala com a língua de sinais. Esperava-se com isso que as crianças surdas aprendessem simultaneamente as duas línguas. Esse método, também, não obteve resultado em virtude da diferença de estrutura das línguas orais e de sinais, tornando confuso o entendimento aos surdos nativos: “as crianças estavam se tornando não bilíngues, como se esperava, mas sim hemilíngues, por assim dizer, sem ter acesso pleno a qualquer uma das línguas e sem conhecer os limites entre uma e outra” (CAPOVILLA, 2004, p. 1486).

Diante de mais esse fracasso, surge, na década de 1990, a proposta de uma educação bilíngue. Nessa proposta, o surdo deve ser educado de maneira a poder se comunicar satisfatoriamente com surdos e ouvintes: em contato com surdos, usará a língua de sinais, em contato com ouvintes, poderá escrever, oralizar ou fazer uso de um intérprete ouvinte (CAPOVILLA, 2004). Apesar da luta das comunidades surdas para a implantação desse método, ainda não há, nas escolas, professores que atendam às necessidades de ensino da língua portuguesa para surdos e, embora o Congresso de Milão tenha acontecido em 1880, ainda nos dias de hoje, os professores surdos não são valorizados para o ensino de seus pares. Atuam no ensino de Libras para professores ouvintes, a fim de que esses possam atuar com surdos nas escolas!

Assim, a história da educação dos surdos é marcada por altos e baixos, tendo-os como meros espectadores. Encontra-se na literatura uma vasta coleção de artigos e obras de diversos autores que descrevem todo o cenário e cada cena, onde são raras as vezes em que o próprio surdo esteja no palco para falar de seus desejos, expectativas e necessidades.

A prova da importância da língua de sinais e de sua cultura visual para a comunidade surda é a constatação de que, apesar de toda a proibição e tentativas de se evitar uma aproximação entre os surdos, a língua de sinais não se perdeu. Era utilizada nos intervalos escolares, longe dos olhares dos ouvintes, para troca de informações e bate papos. Comunidades são criadas como pontos de encontro, onde os ouvintes são vistos com olhares desconfiados por aqueles que têm ainda enraizados os conceitos de colonização transmitidos pelas narrativas de surdos adultos. Nessas comunidades, em encontro com seus pares, movimentos de defesa da língua são criados para a manutenção e defesa da língua de sinais.

Segundo Skliar (2005), devemos ter novos olhares sob uma perspectiva que não deveria apenas denunciar os fracassos na dimensão escolar, porém “deveria, sim, desnudar as implicações mais dolorosas que esse fracasso gerou na construção das identidades dos surdos, na sua cidadania, no mundo do trabalho, na linguagem, etc.” (SKLIAR, 2005, p. 9).

Não nos aprofundaremos mais em fatos históricos sobre a educação dos surdos já que existe vasta literatura sobre o assunto (ALBRES, 2010; KARNOPP, 2004; LUCHESI, 2008; LULKIN, 2000; MACHADO, 2008; QUADROS, 2005). Todavia, interessa-nos demonstrar como todos esses acontecimentos influenciaram a formação de identidades multifacetadas que dificultam o processo de inclusão social dos surdos, através da atualização e aplicação de políticas sociais que possam tornar a sociedade um lugar possível de convivência em todas as instituições.

Hoje, após o reconhecimento da língua de sinais no Brasil, através do Decreto 5.626/05, percebemos uma grande movimentação para que professores e instituições de ensino

promovam cursos de capacitação da língua, para docentes e demais pessoas envolvidas com os surdos dentro da escola. Fora dela, a movimentação ainda pode ser considerada mais lenta, lembrando que a língua é essencial para a comunicação e se faz necessária não apenas nos espaços escolares. A comunicação é essencial à nossa sobrevivência física e emocional desde os primeiros anos de vida. Não precisamos dela apenas para aprender as primeiras lições de história, mas durante toda a nossa vida para expressar a nossa subjetividade e, quando chegamos à escola, já possuímos uma bagagem iniciada com os primeiros contatos afetivos com nossos pais.

Como professores, recebemos na escola crianças surdas com diferentes histórias de vida. A maioria é nascida de pais ouvintes que não conhecem a língua de sinais e não encontram oferta para a aprendizagem da língua ou maiores informações que os façam interessar-se por isso. A maior parte dessas crianças tem contato com a língua de sinais nos primeiros anos da escola, na interação com outros surdos, ou, em idade adulta, quando, por livre escolha, aproximam-se de outros deficientes auditivos.

Existem casos em que filhos de pais surdos desenvolvem com fluência a língua de sinais e, assim como seus pais, não têm conhecimento de línguas orais. O contato com ouvintes é dificultado e a criança tem maior acesso a comunidades surdas e maior dificuldade com a aquisição das línguas orais que, na maioria das vezes, não é incentivada por seus pais. Outros adquirem surdez após aquisição da primeira língua oral. Esses continuam a prática da oralidade, mas, quando lhes é proporcionado o encontro com a língua de sinais, sentem-se atraídos, sendo-lhes extremamente agradável o uso da língua. Como elaborar um currículo que atenda a todas essas necessidades? As dificuldades são encontradas também fora da escola, onde descobrimos surdos adultos em busca de oportunidades numa sociedade ouvinte, que não percebe as necessidades da população deficiente. Essa falta de percepção lhes prejudica no trabalho, nos atendimentos médicos, nos relacionamentos afetivos e na participação em atividades socioculturais.

Enfim, muito se tem dito sobre surdos, surdez e língua de sinais. Porém, muito pouco se conhece daqueles que fazem parte dessa minoria que, literalmente, não tem voz. Sua vida é tecida por teorias, o que nos faz lembrar Bergman e Luckman (2004, p. 91) na seguinte passagem:

[...] temos assim a vida teórica, com a luxuriante proliferação de corpos especializados do conhecimento, ministrados por especialistas cujo prestígio social pode, com efeito, depender da sua incapacidade de fazer outra coisa a não ser teorizar, o que conduz a vários problemas analíticos (BERGMAN; LUCKMAN, 2004, p. 91).

## **A MINHA TRAJETÓRIA**

### **História de Vida**

Durante os últimos 45 anos, tenho vivenciado todas as dificuldades e angústias a que se

submetem milhões de brasileiros em situação semelhante à minha, os quais, privados de audição, se viram também coibidos de um dos maiores elos do homem com a sociedade: a comunicação. E, assim como milhões de brasileiros nas mesmas condições, para sobrevivência, eu me transportava entre duas realidades: uma era aquela em que precisava encarar as situações para sobreviver em uma sociedade majoritariamente ouvinte e que me forçava a representar um papel com o qual eu não me identificava. A outra era o meu “eu” que enfrentava sozinha sem ter com quem me identificar.

Em dezembro de 1968, um grande surto de meningite aconteceu no país e eu estava entre os afetados. A doença, que tirou a vida de milhares de pessoas, deixou em mim uma grande lição de vida: a surdez! Eu tinha nessa época onze anos de idade, estudava em uma escola estadual num bairro pobre da zona leste de São Paulo e terminava o primeiro ano do curso ginásial; fechei todas as minhas notas e estava muito feliz por ter conseguido uma vaga numa das melhores escolas estaduais da região. Gostava, e muito, de estudar e a escola era a minha grande paixão. Ali encontravam-se todos os amigos com quem eu me relacionava. Era apaixonada pelos professores e, embora a postura docente na época fosse considerada um tanto “fria”, eu tinha por eles verdadeira admiração. Sabia o que queria: eu seria professora!

Quando recebi a notícia de que nunca mais voltaria a ouvir, não percebi de imediato de quantas coisas a falta de comunicação poderia me privar. Senti muita falta da música, porém, meu maior desespero foi saber que eu não poderia retornar à escola regular e que meus pais deveriam procurar uma escola de educação especial para surdos. Realmente, desesperei-me e entrei num quadro de depressão. Meus pais procuraram a diretoria da escola onde eu estudava e, explicando a situação, convenceram o diretor a permitir que eu continuasse na escola. Minha família, porém, ficava notificada de que os professores não eram especializados em deficiência e que seria quase impossível que eu acompanhasse as aulas.

Seguindo conselho médico, a minha família foi orientada a não fazer uso de nenhum tipo de gestos ou mímicas para se comunicar comigo e a me incentivar o uso da fala, pois não ouvindo, eu poderia também parar de falar. A princípio, eu usava uma forma inusitada de comunicação: carregava comigo um caderninho e pedia às pessoas que escrevessem, sendo que as minhas respostas eram orais. Não me adaptei ao uso de aparelhos. A falta da audição fez com que eu me tornasse mais atenta aos movimentos e expressões de pessoas e coisas e, assim, eu ia decifrando os contextos. Conheci um senhor que tinha um filho surdo e ele me disse que se eu prestasse atenção aos movimentos labiais aliados às expressões faciais, eu conseguiria entender o que as pessoas falavam, desde que estivessem à minha frente. Comecei a prestar atenção nisso e não me preocupava com uma possível indiscrição. Observava todos os que falavam até que, em pouco tempo, a leitura labial permitiu que eu desse umas férias ao meu caderninho.

A minha admiração pelos professores cresceu ainda mais nesse período tão difícil. Eu era a única aluna surda na escola. Estudava numa classe com 40 alunos, nada foi diferenciado para mim, a não ser a forma de comunicação e o carinho dos professores e colegas de classe. Em nenhum momento fui favorecida por ser surda, pelo contrário, eu era mais cobrada e meus estudos continuavam fora da escola, na casa de uma colega que me acompanhou até o

término do curso colegial. A única coisa que exigiu uma mudança de atitude foi a prática de avaliação do professor de inglês que substituiu a minha prova de leitura da língua, por uma prova escrita, entendendo que eu não poderia pronunciar uma língua que não conseguia ouvir!

Por tudo isso, eu considero os meus professores meus verdadeiros heróis, pois souberam conduzir um aluno deficiente sem que fossem “obrigados” a fazê-lo, sem que leis fossem impostas. Eu participava de todas as atividades da escola: das aulas de canto aos jogos de basquete. Nada me era impedido. É por isso que eu ainda acredito na prática docente, e sei o quanto a atuação consciente de professores pode mudar uma vida.

Tornei-me profundamente observadora, comecei a entender as linguagens transmitidas pelas expressões, gestos, sorrisos e tantas outras formas corporais que o uso da audição impede que o ouvinte perceba, tudo isso, associado à prática da leitura labial que fazia com que eu pudesse esconder a minha surdez, muitas vezes, até de mim mesma! Em muitas ocasiões eu esqueci que era surda.

Meus pais, ao modelo dos pais da época, desde que notaram que a minha diferença poderia passar despercebida, me incentivavam a escondê-la sempre que possível, com o objetivo de me privar dos preconceitos existentes na época. Assim, quando muito necessário, eu dizia que possuía “uma ligeira perda auditiva”. Sabia que jamais deveria usar a palavra “surdez”. Vale lembrar que sou portadora de surdez profunda e que não ouço nem mesmo a minha própria voz!

Vivi durante sete anos dentro desse universo da escola, onde os amigos eram sempre os mesmos e os professores me conheciam. Foram esses anos de intenso aprendizado que me impulsionaram e me prepararam para o mundo do trabalho, outro universo que eu deveria enfrentar fora da escola, tão logo terminasse o curso colegial.

## **Inserção no Mercado de Trabalho**

Ingressei no mercado de trabalho aos 18 anos. Usei todos os artifícios que a minha habilidade de interpretação de expressões corporais e leitura labial me proporcionaram e consegui uma colocação numa rede de supermercados para trabalhar como auxiliar de crediário em vésperas de Natal! Eu deveria fazer fichas para a aprovação de crédito dos clientes e para isso era necessário entrevistá-los! Sobrevivi durante três meses nesse trabalho até que perceberam que eu não atendia ao telefone, pois não o ouvia tocar. Expliquei então que havia omitido a minha deficiência, porque precisava trabalhar e achava que, se tivesse revelado, não teria a chance! Fui transferida para um escritório e continuei na empresa por mais alguns anos.

Depois disso, ingressei na Rede Ferroviária Federal S/A, onde me submetia a todos os processos seletivos para mudança de cargo e obtinha bons resultados nas provas, porém, continuava como agente administrativo. Eu via meus colegas serem promovidos a cargos maiores e eu tinha que me contentar apenas com mudanças de seção. Quando perguntava o

porquê, me respondiam que todos os outros cargos exigiam o atendimento de telefonemas, coisa que eu não conseguiria fazer. Lutei muito contra essas decisões, visto que eu era aprovada em testes para supervisão e a maioria dos supervisores possuíam secretárias que poderiam fazer esse trabalho, mas não obtinha resposta para as minhas reclamações. Tentei ingressar em agências bancárias (sonho de muitas moças da época), sendo aprovada sempre nos primeiros processos seletivos em instituições conceituadas, porém, era sempre reprovada nos exames médicos. Impossível mentir para os médicos.

Não tive condições e coragem para enfrentar um curso superior. O sonho de ser professora foi sublimado pelo casamento e maternidade, onde outra experiência interessante me aguardava. Casei-me com ouvinte e tive filhos ouvintes, já que minha surdez não é congênita. São inúmeras as dificuldades por que passam as mães surdas que têm filhos ouvintes. Mães surdas não dormem, mesmo que os filhos não chorem: é preciso ficar olhando para eles para saber se estão chorando ou não! Soube anos depois do nascimento das minhas filhas; que o choro do bebê tem tons diferentes quando sentem dor, fome, medo ou qualquer outra sensação. Para mim, elas apenas choravam.

O acompanhamento da saúde dos filhos também é muito prejudicado pela surdez da mãe. Os médicos pediatras costumam fazer diagnósticos baseando-se em informações transmitidas pelas mães. No meu caso, eu poderia fornecer essas informações desde que entendesse a pergunta! Em algumas ocasiões, isso não acontecia e o médico fazia a consulta sem levar em conta essas informações e sem fornecer orientações importantes para o tratamento da criança.

Reuniões escolares, festinhas e outras atividades que envolvem a criança tornaram-se um verdadeiro tormento para mim. É preciso se desdobrar para ter acesso ao maior número de informações e acompanhar a vida escolar do filho. Esses desdobramentos raramente são percebidos pelas crianças em idade escolar, porém, na adolescência, os filhos ouvintes de pais surdos começam a perceber as dificuldades dos pais e invertem os papéis. Preocupam-se em observar fatos importantes que possam acrescentar informações à família, principalmente no cuidado com os irmãos menores. Na maioria das vezes, isso acontece de maneira espontânea.

Não ter conhecido pessoas com quem me identificasse, fazia com que eu adotasse comportamentos do único grupo social que conhecia: os ouvintes. Vale lembrar que os surdos, até então, eram também para mim deficientes e desprovidos de qualquer capacidade intelectual. Viviam isolados, sem língua, comunicando-se apenas com seus familiares através de gestos caseiros. Não os via na escola, não os via na igreja, na rua, em hospitais, enfim... não os via em sociedade.

## **O Encontro com a Língua de Sinais**

Em 2002, o então presidente Fernando Henrique Cardoso assinou a Lei 10.436 que reconhece Libras como língua. Livres dos preconceitos que os perseguiram durante séculos, os surdos puderam usar livremente sua língua em público e começaram a ser vistos e notados

e os cursos de Libras começaram a ser oferecidos em igrejas e instituições assistenciais. Foi em um desses cursos que eu tive o meu primeiro contato com surdos e com a língua de sinais.

Identifiquei-me imediatamente com olhares, expressões e toda forma de observação tão peculiar aos surdos que, como dito anteriormente, escapam à percepção dos ouvintes. Fiquei tremendamente abalada quando percebi que a maioria dos surdos não conhecia a língua portuguesa, não tendo a oportunidade de apreciar os clássicos da literatura brasileira que tanto me deliciaram na escola. Muitos poemas, versos, rimas, metáforas; e até os contos infantis não eram conhecidos por eles. Alguns, realmente eram submetidos a gestos caseiros, até que um primeiro contato com outros surdos lhe revelasse a língua de sinais utilizada pela comunidade. Para todas essas questões, eu tinha uma única pergunta: POR QUÊ? Eu não saberia descrever em palavras a sensação que senti ao descobrir que aquilo que eu antes conceituava como sinais caseiros, era uma língua! Estruturada gramaticalmente e utilizada por milhões de pessoas surdas em todo Brasil. Fiquei deveras chocada ao perceber que existem no Brasil cerca de seis milhões de surdos e que, ao meu redor, no mesmo bairro, se concentrava uma comunidade com cerca de 150 surdos e eu, com mais de meio século de vida, nunca os havia encontrado.

Apreendi os primeiros sinais e tive que me submeter a uma série de provações para ser aceita numa comunidade surda. Os surdos organizam-se em agrupamentos definidos como pontos de encontro em alguns locais: associações, igrejas, pontos de encontro; etc. Nesses locais, o uso fluente das línguas de sinais é uma questão de orgulho. O fato de não ser usuária nativa da língua, apesar de surda, me tornava aos seus olhos uma “traidora”. Afinal, eu falo bem, pronuncio de maneira correta as palavras, leio e escrevo a língua portuguesa. Então, eu havia rejeitado o “meu mundo” e escolhido o “mundo dos ouvintes”. Era chamada de “surda-metade”. Para eles, eu não tinha identidade e havia fingido durante toda a minha vida para viver em um mundo ao qual, segundo eles, eu não pertencia. Para ser aceita no grupo, acatei todos os seus conceitos com o firme propósito de aprender a língua e responder aos meus “porquês”. Entendia que a única maneira de penetrar nesse universo era respeitando-lhe as regras e os seus fundadores. Percebi o quanto eles se revoltavam com a presença de ouvintes e o quanto se sentiam colonizados por esses. Era como se as posições fossem trocadas e agora eram eles que não queriam ouvintes em seu mundo, revidando a rejeição que sofreram no passado. As oportunidades que a pátria lhes havia recusado fizeram com que criassem outro mundo no qual pudessem viver e ser aceitos: o mundo surdo. Agora, eram eles que proibiam a entrada em seu mundo daqueles que não conheciam a sua língua e seus costumes.

Apreendi, na convivência com surdos nativos e surdos oralizados, o quanto a falta de informação havia deixado marcas em todos nós. Tudo aquilo que eu escondia de mim mesma pôde aflorar naquele momento. Eu não precisaria mais fingir: SOU SURDA! A condição de ser surdo era pronunciada com orgulho pela comunidade surda. Ter uma família composta por surdos era uma verdadeira riqueza. Tudo isso era, até então, muito estranho ao meu entendimento, principalmente, porque todo o rancor dirigido aos ouvintes os fazia esquecer de que os seus pais, seus amigos e professores eram ouvintes.

Procurei ampliar meu conhecimento e ingressei na Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos (FENEIS), em São Paulo. Depois de concluir um curso de capacitação para o ensino de Libras, iniciei meu trabalho como professora de Libras dentro da própria instituição.

### **Curso de Licenciatura em Letras Libras**

Com a obrigatoriedade do ensino de Libras nos cursos superiores de licenciatura e em outras áreas, uma movimentação de um grupo de pesquisas da Universidade Federal de Santa Catarina colocaria em prática um projeto que levou anos de pesquisas: o curso de Licenciatura em Letras Libras.

O curso foi distribuído na modalidade à distância em 11 estados brasileiros e oferecido em universidades federais, que eram polos de cada região. Foram quatro anos de pesquisas e estudos das línguas de sinais. O curso proporcionava-nos uma aproximação com surdos de diversas regiões brasileiras, mesmo que virtualmente, favorecendo excelente troca de informações que enriqueceram as pesquisas acadêmicas e, pela primeira vez, formavam professores graduados em Libras. O curso também proporcionou uma aproximação de surdos oralizados e sinalizados e, como consequência, diminuiu muito a barreira existente entre eles.

O meu contato com surdos ampliou-se dentro e fora da sala de aula. Nessa vivência de quatro anos em sala de aula, composta exclusivamente por surdos, pude perceber as diferentes vivências. Era notável a formação de grupos e subgrupos e a influência das lideranças.

Aqueles que nasceram surdos (nativos) e, além disso, oriundos de família de surdos, tinham mais prestígio do que aqueles que possuíam surdez pós-lingual. Os surdos oralizados ocupavam a escala mais baixa nessa hierarquia e eram, sempre que possível, excluídos dos comentários nos fóruns de discussão, porque os temas versavam sobre relacionamentos com familiares surdos, aquisição tardia da língua portuguesa, aprendizagem em escolas especiais, coisa que a maioria dos surdos oralizados não havia vivenciado, já que haviam sido educados em escolas regulares com contato com ouvintes. Lembro-me de certa atividade da disciplina de Psicologia que dirigia questões, exclusivamente, aos surdos nativos, que consideravam a língua de sinais como sua primeira língua e, portanto, usuários desde a aquisição da linguagem. Eu criticava abertamente essa postura, porque entendia que reforçava o preconceito de surdos por ouvintes e surdos oralizados que, igualmente, necessitavam de acessibilidade, vendo a língua de sinais como um grande facilitador. Percebia que, muitas vezes, surdos oralizados escondiam a capacidade da fala oral para serem aceitos no grupo. Ser surdo naquele contexto era uma questão de nascimento. A cultura surda era divulgada como algo que ia muito além do uso da língua, estendendo-se a manifestações contra o uso de aparelhos, implantes cocleares e até mesmo casamento com ouvintes!

A história da educação dos surdos era narrada dando ênfase ao que chamavam de colonização pelos ouvintes, referindo-se aos processos traumáticos que sofreram na

tentativa de normalizá-los. Aquele Congresso de Milão, que proibiu o uso das línguas de sinais por mais de um século, era notadamente lembrado. Era compreensível e louvável a luta do movimento surdo em favor da língua de sinais e, como dito anteriormente, foi essa resistência da comunidade surda e dos surdos nativos que fez com que a língua não se perdesse. Eu compreendia a sua beleza, sua seriedade e mais ainda a sua necessidade e importância para a educação dos surdos, sejam eles nativos ou não. Ficava, porém, a questão identitária daqueles que adquiriram a surdez após a aquisição da língua oral e daqueles que, apesar de nativos, haviam optado pela oralização ou essa lhes havia sido imposta por familiares. A que grupo pertenciam? Como se autodefiniam? Eu costumava dizer aos surdos que o Congresso de Milão havia amarrado e silenciado as suas mãos, pois muitos aprenderam a usar a língua oral com sofrimento. Hoje, os surdos militantes querem “cortar” as nossas línguas e silenciá-las, causando igual consternação. Via-me, por várias vezes, dividida entre “eles” e “eu”, sem saber onde terminava essa fronteira. Assim, os grupos dividiam-se em: surdos sinalizados e surdos oralizados. Os sinalizados utilizam apenas a língua de sinais para comunicação, enquanto que os oralizados utilizam também a língua oral e leitura labial para comunicação com ouvintes. Era visível a dificuldade dos surdos sinalizados na leitura e escrita da língua portuguesa, mesmo aqueles que já possuíam uma graduação e partiam para a segunda formação universitária! Imaginei, então, que o curso deveria ter um formato que promovesse uma educação bilíngue para formação docente: promoveria um aprimoramento da língua portuguesa para os surdos nativos e da língua de sinais para os oralizados, principalmente aqueles que adquiriram a Libras, tardiamente. Foi grande a decepção de muitos oralizados quando souberam que não poderiam ser professores da língua portuguesa, nem mesmo para surdos. O curso destinava-se apenas à formação de professores de Libras, embora a maioria dos professores ministrantes fossem surdos oralizados e ouvintes não usuários de línguas de sinais. Porém, o curso foi de grande valia para a introdução às posturas acadêmicas que muitos desconheciam. Os coordenadores do Polo USP eram muito envolvidos com a comunidade surda, conhecedores das nossas principais dificuldades e providenciaram condições para que algumas lacunas na nossa educação e socialização pudessem ser preenchidas. Tínhamos intérpretes e tutores que, também envolvidos nas comunidades surdas, facilitavam esse processo. A nossa sala de aula transformava-se também num ponto de encontro. Era ali que encontrávamos nossos pares, quinzenalmente, e trocávamos informações. Falávamos das nossas diversas experiências e traçávamos planos de atuação na vida docente. Baseados em nossas dificuldades, tínhamos projetos para uma melhoria na educação dos surdos. Foi em um desses encontros que decidimos fundar a primeira Associação de Surdos no Brasil, constituída unicamente por surdos que tentam representar-se e garantir seu espaço na educação. As dificuldades são imensas e seguimos a passos lentos. A associação foi fundada em janeiro de 2012, na cidade de São Paulo.

## **Atuação Profissional**

Foi grande a nossa decepção ao perceber, depois de graduados, que as universidades não nos dariam a chance de colocar em prática os nossos projetos. Embora sejamos os únicos

professores graduados para o ensino de Libras, a maioria das universidades tem por regra a necessidade de um curso de pós-graduação para a prática docente. Para cumprir a lei que exige a oferta de cursos de Libras na formação superior, dão preferência à contratação de ouvintes, que obtêm uma certificação do MEC através de uma avaliação em língua de sinais e possuem pós-graduação em qualquer área. A maioria dos professores surdos formados não atua no ensino de Libras, pois são contratados como instrutores ou como auxiliares de professores ouvintes. Apesar da falta de oportunidade de crescimento profissional, procuramos ocupar os espaços na educação, mesmo na condição de instrutores, oferecendo cursos de capacitação em hospitais e empresas que, necessitadas de cumprir a Lei de Cotas, precisam contratar deficientes e, também, na formação de professores que operam em escolas municipais. Nossa atuação na prefeitura é feita através de contratos, nos quais, apesar de graduados, atuamos como “palestrantes”. Esses cursos de capacitação são oferecidos com cargas horárias diversas, dependendo da distribuição da verba de cada regional e, anualmente, alguns professores são contratados para esse trabalho que tem por objetivo capacitar professores da rede pública de ensino para a atuação com alunos surdos em cursos com carga horária de 30, 60 ou 120 horas!

A situação daqueles que realmente se interessam pela prática docente é constrangedora. Espera-se que nesse período de tempo, de no máximo 120 horas, o professor aprenda a língua de sinais e, resolvidos os problemas de comunicação, todos os outros se resolverão! Espera-se, então, que, na falta de um intérprete, o professor atue em sala de aula usando simultaneamente duas línguas. Além disso, o material didático existente na escola não é adaptado para a língua de sinais e, como já citado, existe uma grande dificuldade de entendimento da língua portuguesa por surdos. Outra dificuldade é o entrosamento desse aluno com o grupo quando não há outros surdos em sala de aula, pois ficará isolado, sem comunicação, não poderá participar das atividades sociais promovidas pela escola e mesmo o contato com funcionários é prejudicado. Em continuidade do que acontece em casa, onde as informações são reduzidas ao “essencial para a sobrevivência”, na escola também a informação se limita àquilo que o “outro” considera “essencial para a aprendizagem”.

Em visita a uma escola, onde uma das minhas alunas, e professora, ensinava, percebi o quanto é constrangedor trabalhar nesse contexto. A minha aluna/professora trabalhava em uma sala com 40 alunos e um deles era surdo. Informado pela professora da minha visita e de que eu, também, era surda, o aluno ficou na expectativa. Quando entrei em sala de aula, fui recebida e apresentada alegremente a todos os seus colegas me dizendo em língua de sinais: todos são meus amigos. Esta é a minha professora. Percebi que todos gostavam muito do aluno surdo, porém, era visível que haviam aprendido a ter uma relação de tolerância com ele. Observei o comportamento dele e toda a dificuldade da professora durante a aula. O aluno transitava pela sala, tentando absorver as atividades dos colegas e participar, enquanto a professora aguardava um momento para lhe dar atenção especial já que não conseguia ministrar a aula em duas línguas. Ao final da aula, a professora chorou ao relatar que não conseguia dormir, pensando em como elaborar atividades que pudessem REALMENTE alfabetizar essa criança de 8 anos.

A minha atuação como capacitadora de professores girava em torno de lhes proporcionar

um maior conhecimento sobre as características do comportamento das pessoas surdas, a fim de que pudessem se aproximar de seus alunos surdos e conhecer um pouco das suas subjetividades. Julgava que isso, mais do que o ensino de uma língua que não aprenderiam em 120 horas, poderia ser de maior valia.

O trabalho de capacitação estendia-se também aos profissionais de saúde, porém tive a oportunidade de capacitar apenas uma médica durante quatro anos de atuação. Essa médica me relatou que se sentia em falta por falar línguas estrangeiras e não conseguir se comunicar com um surdo brasileiro e que isso lhe causava uma grande impotência. Foi a primeira vez que pensei que a situação de um surdo era pior do que as dos estrangeiros! Perfeitamente compreensível que, para a área de saúde, a surdez fosse encarada como patologia e, como tal, deveria ser curada e não minimizada com paliativos, o que justificava o desinteresse dos médicos na aprendizagem da língua de sinais. Os enfermeiros, ao contrário, ficavam felizes ao conseguir transmitir aos pacientes surdos as mesmas orientações que eram transmitidas aos ouvintes.

Em 2010, inicia-se uma nova etapa de observações e aprendizagens, totalmente diferenciadas do que tinha presenciado até o momento. Fui escolhida, num processo seletivo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo - FGV, para ministrar aulas de Libras para graduandos em Administração. Foi muito grande a minha surpresa! Não imaginaria que uma instituição de ensino como a EAESP-FGV, em contraposição com as demais instituições de ensino superior de SP, contratasse uma pessoa surda para atuar como docente. Coloquei a minha admiração para o coordenador e o que recebi como resposta resumia tudo aquilo pelo qual eu ainda lutava: “a escola quer que os alunos tenham contato com toda a problemática que envolve a pessoa surda, nada melhor do que alguém que tenha vivência para transmitir estes conceitos”. O coordenador sugeriu que eu continuasse meus estudos e eu senti que tinha esse compromisso com a escola; e, prazerosamente, o assumiria. O coordenador costumava dizer que eu havia levado “bons problemas para a escola”, porque todas as minhas necessidades de atendimento profissional eram diferenciadas. Bons problemas, porque, a partir das minhas necessidades, a escola se preparava para dar acessibilidade a uma necessidade especial com a qual ainda não havia se deparado: a surdez!

Um grande desafio começou a surgir desde os primeiros dias de aula. A minha prática de ensino era totalmente voltada à sociedade, educação e saúde. Eu deveria adaptar o conteúdo da disciplina a uma área que eu desconhecia. Foi grande a minha surpresa ao encontrar jovens dispostos a aceitar desafios e foi com eles que eu aprendi a conduzir o conteúdo de maneira agradável para uma disciplina eletiva. É objetivo da escola que as teorias sejam enfatizadas e que aprendam mais os aspectos sociais que envolvem a questão da diversidade nas organizações, porém a curiosidade para o aprendizado da língua também é muito grande. Procuro atender aos objetivos da escola ao mesmo tempo em que transmito alguns conhecimentos da língua, num curso de duração de apenas 30 horas. Os alunos são levados a visitar escola de educação especial, onde podem observar a realidade da educação dos surdos. A partir dessas observações, toda a problemática da inserção dos surdos nas organizações é sentida e discutida por eles, os quais, muitas vezes, depois de formados; me enviam por *e-mail* notícias de atuação em empresas onde iniciam suas atividades com

olhares também para a inclusão. Não há maior motivação para o meu trabalho do que esse retorno dos alunos.

O trabalho com os alunos de Administração ampliou as minhas fronteiras de atuação e me fez deslumbrar novos horizontes! Já que eu ampliara o meu mundo com a aquisição de novos conceitos que envolvem a área administrativa, agora me deparava com a perspectiva de realização de um trabalho ainda mais amplo.

## **Curso de Mestrado em Administração de Empresas**

Em 2011, matriculei-me como aluna avulsas em uma das disciplinas do Curso de Mestrado em Administração de Empresas, na linha de pesquisa em Estudos Organizacionais. Pela primeira vez, eu teria um intérprete em sala de aula. Também pela primeira vez, a escola adaptava-se para receber um aluno surdo para o curso de mestrado; no ano seguinte, eu ingressaria como aluna regular. Vale lembrar que, nesse curso, a maioria das referências teóricas é de autores estrangeiros escritos em língua inglesa, a qual eu não aprendi, e a experiência me mostrou a angústia pela qual passavam os surdos nativos na aprendizagem da língua portuguesa. Então, para que eu pudesse acompanhar os estudos, os professores procuravam autores brasileiros para a minha leitura e, quando isso não pôde ser feito, busquei traduzir os textos pela internet e estudar resenhas. Outra questão interessante era a presença do intérprete de Libras. Era evidente a preocupação dos professores diante dessa ferramenta de acessibilidade tão atípica! Percebia que a dúvida sobre se o intérprete estava realmente transmitindo as suas falas era constante e imaginava que essa deveria ser a postura de todos os professores envolvidos nesse processo, já que o aluno surdo não tem condições de perceber se o profissional está de fato transmitindo todo o conteúdo. Observava, também, que essa era a preocupação dos meus colegas, que em muitas ocasiões vinham ao meu encontro oferecendo-se para compartilhar anotações feitas em sala de aula. Interessante, também, era o fato de perceberem que eu não podia me valer do recurso das anotações (tão adotado por ouvintes) já que durante todo o tempo eu deveria estar olhando para o intérprete e impossibilitada de escrever.

Fui informada pela coordenação do curso de que eu teria direito ao intérprete somente durante o período de duração das aulas. Particpei, então, de uma reunião da linha de pesquisa sem a presença desse profissional. Pude demonstrar na prática o quanto é difícil para um aluno surdo participar de um evento sem a presença de um intérprete, diante do constrangimento do professor que não podia desempenhar satisfatoriamente o seu trabalho já que um único aluno não podia entender a sua fala. Expliquei aos coordenadores que, como a aquisição de conhecimentos não se limitava às salas de aula, eu gostaria de participar de defesas, seminários e outros encontros também significativos e, para isso, eu precisava de intérpretes. Fui prontamente atendida e, aos poucos, fomos nos acostumando a essa convivência em que o intérprete se fazia presente até nos intervalos de café onde eu podia participar dos bate papos, que também fazem parte desse contexto de integração. É claro que após as aulas, muitos se reuniam para estudos e pesquisas na biblioteca da EAESP e o intérprete não poderia ficar à minha disposição durante todo o dia. A carga, porém, se

tornara bem mais leve do que aquela que eu carregava quando estudava em escola regular sem conhecimento das Libras e sem intérprete de sinais.

Por várias vezes após as aulas, eu conversava com o intérprete e trocávamos impressões. O trabalho desses profissionais é muito interessante. Obedecem a um código de ética que não permite que se envolvam emocionalmente com o surdo ao qual chama de “cliente”. Acontece que, envolvidos com a comunidade surda e conhecedores das diversas dificuldades por que passam seus clientes, aprendem a identificar por expressões, gestos e olhares, quando há dificuldade de entendimento do contexto. Sabem, também, como podem adaptar o enunciado para a língua de sinais, para um melhor entendimento. Não são raras as vezes em que entram em conflito com professores por interromper uma fala ou pedir outra versão do contexto para ajudar o entendimento do “cliente”. Outra situação comum em escolas de nível fundamental é o professor dar ao intérprete a responsabilidade de educador, culpando esse profissional quando o aluno não alcança o resultado esperado.

Assim como para os cegos, todos os detalhes visuais são transmitidos pelo acompanhante, no caso dos surdos, o bom intérprete de língua de sinais não se limita a transmitir apenas o que é falado pelo professor, mas todas as falas, movimentos e todas as manifestações sonoras que não podem ser percebidas pelo surdo. Dessa maneira, sorrisos, brincadeiras e todas as emoções contidas nas falas, como as ênfases e as ironias, por exemplo, deverão ser transmitidas por ele para que a pessoa surda possa se inteirar do contexto. No meu caso, a escola tem consciência de que ainda está despreparada para a escolha e seleção desses profissionais e, por isso, tenho o privilégio de escolhê-los. Vejo com pesar o sofrimento de colegas em outras instituições em que a escolha de intérpretes é feita entre aprendizes de Libras bolsistas nos cursos de licenciatura. Esses não possuem ainda a fluência necessária para a interpretação de contextos em cursos superiores.

Encontrei na EAESP o respeito devido àquele que sofre o problema e, como tal, deve ser consultado em busca de solução. Como por exemplo, em uma disciplina em que se fazia necessário o uso do computador e a dinâmica exigia que o professor explicasse fórmulas matemáticas com o auxílio do quadro, era impossível que eu acompanhasse com o olhar a movimentação simultânea, por mais que o professor e o intérprete tenham se desdobrado. Relatei o fato à minha orientadora e aos outros professores do mestrado, que entenderam prontamente que uma pessoa surda não poderia acompanhar a disciplina naquele formato. Para que eu não perca o conhecimento necessário à minha formação, no caso dessa disciplina, eu terei atendimento individual, o que permitirá ao professor maior tempo e dedicação e ao intérprete uma tradução consecutiva.

Percebo que existe uma movimentação da escola no sentido de se preparar para receber outros surdos. A expectativa é que a atuação conjunta de todos os profissionais envolvidos nesse processo possa proporcionar muito mais que a conclusão de um curso de mestrado por uma pessoa surda. Espera-se que, além disso, essa experiência vivida por todos possa servir de base para que outros surdos tenham ingresso na educação superior, respeitando as suas limitações, proporcionando condições de acesso aos conteúdos, para que possam ter a oportunidade de um resultado comparável com os de outros alunos, exigindo-se deles

TAMBÉM que alcancem a aprovação do conhecimento mínimo exigido pela escola.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como podemos observar através desta narrativa, muita coisa mudou a partir da legalização das Libras. Com o reconhecimento da língua e as leis de inclusão, os surdos não precisam mais “sentar em suas mãos” dentro das escolas ou escondê-las em espaços públicos e uma grande curiosidade para o aprendizado da língua toma conta da comunidade ouvinte. Em contrapartida, os surdos também se aproximam cada vez mais de ouvintes, diminuindo essa “divisão de mundos” fundamentada em preconceitos que vêm sendo gradativamente derrubados. Nos dias atuais, eu não precisaria mentir para ser aceita no mercado de trabalho, pois, para cumprir a Lei de Cotas, algumas empresas realizam uma verdadeira maratona para encontrar profissionais com necessidades especiais e com qualificação adequada. A maioria das emissoras de televisão legendam suas programações, levando aos surdos as informações que antes eram transmitidas por seus pais, colegas e intérpretes. Porém, ainda há um grande caminho a percorrer.

Ainda lembramos o Congresso de Milão quando nós, professores surdos, não tínhamos a oportunidade de atuar nas escolas. A proposta de educação bilíngue toma corpo, a comunidade surda luta para que dessa vez a sua educação tenha sucesso. Os professores surdos desdobram-se em jornadas de trabalho para se tornarem bilíngues em apenas 120 horas e nenhum curso de capacitação lhes é oferecido para o ensino de língua portuguesa que possa torná-los bilíngues em 120 horas! Assim, as escolas de educação especial, onde os surdos interagem com seus pares, são consideradas segregacionistas e substituídas por escolas de educação bilíngue com a atuação de professores ouvintes que os surdos ensinaram a trabalhar. Ainda assim, a preferência é que estudem em escolas de educação inclusivas “não segregacionistas”, onde a barreira linguística os deixa totalmente isolados, pela falta de preparo da escola.

As famílias continuam sem nenhuma orientação e, na falta de recursos para arcar com as despesas de um curso particular de Libras, recorrem à oferta de aparelhos auditivos e implantes cocleares, oferecidos gratuitamente pelo Estado, havendo crianças que chegam à escola sem conhecimento de nenhuma língua. A responsabilidade da socialização primária dessa criança é totalmente transferida para a escola.

Os surdos adultos que, apesar das dificuldades, conseguiram chegar à vida acadêmica, têm oportunidades reduzidas de aprendizado, visto que não podem participar de eventos significativos como congressos e seminários, onde nenhum sistema visual (intérprete ou legenda) é oferecido ou existe a oferta em apenas alguns momentos escolhidos pelos organizadores. No local de trabalho, geralmente não têm a oportunidade de crescimento pessoal e profissional, sentem-se desmotivados e excluídos, passando a compreender o trabalho apenas como fonte de sobrevivência, sem que lhes proporcione qualquer satisfação ou perspectiva de carreira. Por sua vez, muitos surdos jovens optam pela aposentadoria

por invalidez e são plenamente apoiados pelos pais. Para que se possam tomar ações verdadeiramente afirmativas, há necessidade que sejam “vistos” tendo o direito de se apresentarem. Há necessidade de pesquisas que possam identificar as reais necessidades de leitura visual e a fiscalização para o cumprimento da lei que dá ao surdo o direito de aprendizagem da língua portuguesa.

Enfim, é preciso que os surdos ocupem os espaços a que têm direito, não só aqueles que lhes são caridosamente oferecidos. Talvez assim, daqui a algum tempo, possamos vê-los nas escolas, nas igrejas, na vida acadêmica, nas academias, nos cinemas e nos teatros: que possam ser surdos, porém, brasileiros em pleno exercício da cidadania!

## REFERÊNCIAS

ALBRES, Neiva de Aquino. **Surdos & Inclusão Educacional**. Rio de Janeiro: Arara Azul, 2010.

BERGER, Peter; LUCKMANN Thomas. **A Construção Social da Realidade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

CAPOVILLA, Fernando César; DUARTE, Walkiria. **Dicionário Enciclopédico Trilíngue da Língua de Sinais Brasileira**. 2ª Ed. São Paulo: Edusp, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão**. Petrópolis: Vozes, 2009.

GOFFMAN, Erving. **O Estigma: Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: LTC, 1988.

KARNOPP, Lodenir Becker. Língua de Sinais na Educação dos Surdos. In: THOMAS, Adriana da Silva; LOPES, Maura Corcini (Org.). **A Invenção da Surdez: Cultura, Alteridade, Identidade e Diferença no Campo da Educação**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

LOPES, Maura Corcini. **Surdez & Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007

LUCHESE, Maria Regina C. **Educação de Pessoas Surdas: Experiências Vividas, Histórias Narradas**. 3ª Ed. São Paulo: Papirus, 2008.

\_\_\_\_\_. O Discurso Moderno na Educação dos Surdos: Práticas de Controle do Corpo e a Expressão Cultural Amordaçada. In: SKLIAR, Carlos (Org.). **A Surdez: Um Olhar sobre as Diferenças**. 3ª Ed. Porto Alegre: Mediação, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Silêncio Disciplinado. A Invenção dos Surdos a Partir de Representações Ouvintes**. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: FAGED/PPGEDU, 2000.

MACHADO, Paulo Cesar. **A Política Educacional de Integração/Inclusão: Um Olhar do**

Egresso Surdo. In: FERNANDES, Eulália (Org.). **Surdez e Bilinguismo**. Porto Alegre: Mediação, 2005.

QUADROS, Ronice Muller de. O “bi” em Bilinguismo na Educação *de Surdos*. In: **Surdez e Bilinguismo**. 1 ed. Porto Alegre: Editora Mediação, 2005.

ROCHA, Everardo; GUIMARÃES, P. **O que é Etnocentrismo**. São Paulo: Brasiliense, 1951.

SACKS, Oliver. **Vendo Vozes: Uma Viagem ao Mundo dos Surdos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SKLIAR, Carlos. Os Estudos Surdos em Educação: Problematizando a Normalidade. In: SKLIAR, Carlos (Org.). **A Surdez: Um Olhar sobre as Diferenças**. 3ª Ed. Porto Alegre: Mediação, 2005.

SOARES, Maria Aparecida Leite. **A Educação do Surdo no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados; Bragança Paulista, SP: EDUSF, 1999.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

**Sonia Regina  
Nascimento de  
Oliveira**

Licenciada em Letras Libras pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil (2010). Professora da Fundação Getúlio Vargas, Brasil.



Foto: Márdel Santos

## **Capitais mais Efetivos em Empreendimentos da Cultura Popular: O Caso dos Profissionais de Produção Cultural em Pernambuco**

**Lhayenny Rhistaynne Lira de Oliveira, Luiz Alberto Mariz e Elisabeth Cavalcante dos Santos**

### **Resumo**

Este trabalho é baseado numa pesquisa desenvolvida dentro do PIBIC nos anos de 2011-2012 e, no seu percurso, buscou-se compreender quais tipos de capital se mostram mais efetivos na atuação dos profissionais de produção cultural em Pernambuco, após implementação do Programa Cultura Viva. Toma-se como base teórica a concepção de campo de Pierre Bourdieu, em particular a importância dos variados tipos de capital – econômico, social, cultural e simbólico – como base de poder no subcampo da cultura popular. Os resultados apresentados provêm de análise de conteúdo sobre os dados, cuja principal fonte foram entrevistas semiestruturadas realizadas com produtores culturais do estado. Constata-se que, a partir da implementação do Programa Cultura Viva, ampliou-se a demanda do profissional de produção cultural no subcampo da cultura popular. Conclui-se que o capital cultural contido em conhecimentos e habilidades gerenciais passou a se sobressair como um dos capitais mais almejados e mais efetivos, diminuindo a importância relativa do capital social na viabilização dos empreendimentos. No entanto, o profissional da produção cultural não logra monopolizar o capital simbólico associado a seu fundamental papel no campo, pois esse capital é alvo de disputa por outros agentes do campo, como empresas ou mesmo o Estado, quando não se restringem a prover recursos econômicos e se dedicam diretamente à atividade de produção.

### **Palavras-chave**

Campo Cultural. Capital. Disputa. Produtor Cultural. Programa Cultura viva.

### **Abstract**

This work is based on research developed within the PIBIC in the years 2011-2012 and, throughout this research, we sought to understand what types of capital are more effective in the performance of the professionals of cultural production in Pernambuco after the implementation of the

*Programa Cultura Viva.* The concept of field by Pierre Bourdieu is taken as the theoretical basis, in particular the importance of various types of capital - economic, social, cultural and symbolic - as a base of power in the subfield of popular culture. The results presented come from a content analysis of the data, whose main source was semistructured interviews, conducted with cultural producers in the state. It was found that, after the implementation of the *Programa Cultura Viva*, the demand of professionals of cultural production in the subfield of popular culture has increased. It is concluded that the cultural capital contained in knowledge and managerial skills began to excel as one of the most desired and most effective capital, decreasing the relative importance of the social capital in enabling the enterprises. However, the professional of cultural production fails to monopolize the symbolic capital associated with its key role in the field, because that capital is subject to dispute by other agents of the field, such as companies or even the State, when not restricted to providing financial resources and engaging directly in the production activity.

**Keywords**

Cultural Field. Capital. Dispute. Cultural Producer. *Programa Cultura Viva*.

**INTRODUÇÃO**

O setor cultural passou, nos últimos tempos, por um período de grande crescimento, provocando a multiplicação de oportunidades na área e a institucionalização da cultura popular no Brasil. Tal desenvolvimento acarretou a necessidade de fontes de financiamentos cada vez mais estáveis e eficientes, dado o aumento de demanda gerada. Alguns programas governamentais constituem fontes de custeio e captação de recursos para a cultura, como é o caso do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e, no âmbito estadual, o Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura (Funcultura), além das leis de estímulo à isenção fiscal para a iniciativa privada. Entretanto, o Programa Cultura Viva - PCV destaca-se por seu papel decisivo na mudança do panorama cultural brasileiro após sua implementação, no ano de 2003, especialmente para a cultura popular. De acordo com a Cartilha do Ministério da Cultura - MinC "Cultura Viva: Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania" (2004), fica ao encargo desse ministério, através desse programa, incentivar e desenvolver as tradições populares, em todas as suas formas de representação, com o propósito de que a cultura seja vista não de forma fixa e pré-determinada, mas como um conjunto de processos sociais, sem definições precisas ou absolutas. O PCV não cria grupos culturais ou hábitos para determinado público alvo, e sim possibilita que as expressões culturais já existentes e enraizadas tenham incentivos financeiros e tecnológicos para seu melhor funcionamento e ampliação. O programa também funciona como rede de interação de vários tipos de expressões culturais, pois, por meio dele, os grupos articulam-se e trocam experiências diversas. Figuram como eixo central do programa os Pontos de Cultura, "unidades de recepção e disseminação de bens culturais em comunidades que se encontram

à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais” (BARBOSA, 2008). Hoje, no Estado de Pernambuco, existem 140 Pontos de Cultura, número que pode ser ampliado, segundo Severino Pessoa, Presidente da Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (Fundarpe), em entrevista em 03/07/2012. A Fundarpe é o órgão articulador e investidor do PCV no Estado de Pernambuco. Esse órgão é responsável pela execução da Política Cultural do Estado e, em 2008, assinou o Acordo de Cooperação com o MinC para desenvolver o Programa Mais Cultura no Estado e articular convênios com os Pontos de Cultura. Antes de 2003, a cultura popular era fomentada por iniciativas estaduais e municipais baseadas essencialmente em trocas de favores, e o Governo Federal não tinha projetos efetivos de incentivo a essas expressões. Com a implementação do PCV, o Governo Federal passou a interferir e contribuir de forma mais concreta para o desenvolvimento da cultura popular. A mudança observada no posicionamento do Estado, diante das políticas públicas de cultura criadas a partir de 2003, gerou impactos no campo, principalmente após a implementação desse programa. Tais medidas governamentais estimularam as alterações nas posições e disposições de diversos agentes do campo da cultura, dentre eles, os produtores culturais. A importância dos produtores para as culturas populares depois de 2003 cresceu, uma vez que, antes do PCV, eles estavam mais envolvidos com projetos e artistas ligados à Lei Federal de Incentivo à Cultura – Lei Rouanet. Após a implementação do programa, os artistas populares foram motivados a iniciar a produção e inscrição de projetos nos editais, o que demandou a entrada dos produtores culturais na relação desses artistas com o Estado. A partir desse momento, passa a haver uma maior valorização do capital cultural gerencial ou administrativo, pois quem detém esse capital consegue inscrever projetos com mais facilidade, fazer a prestação de contas, organização e administração dos grupos de acordo com os termos dos editais.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem como objetivo compreender quais as mudanças que o Programa Cultura Viva provocou nos capitais e nas disputas dos produtores culturais no Estado de Pernambuco. Para o alcance dele, foram estabelecidos os objetivos específicos a saber: compreender as atribuições do produtor cultural no campo da cultura do estado de Pernambuco; identificar os principais capitais dos produtores culturais e quais mudanças ocorreram nesses capitais a partir da implementação do Programa Cultura Viva; explorar as principais disputas enfrentadas pelos produtores culturais no campo em que atuam e as mudanças que ocorreram a partir do Programa Cultura Viva.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

Nessa pesquisa, o campo da cultura é caracterizado como um campo social, com suas próprias dinâmicas e regras. Na concepção de Bourdieu (1996), um campo social é um campo de lutas que está em permanente processo de reprodução ou transformação, no fluxo de incessantes disputas pelo monopólio dos tipos de capitais mais efetivos num campo específico. O produtor cultural é um agente inserido no campo cultural, que possui interesses próprios e obedece às regras do campo, assim como todo agente em qualquer campo social.

As mudanças advindas com o PCV parecem trazer importantes transformações na

configuração do campo e nos capitais que nele são considerados mais relevantes. Assim, recorre-se à sociologia de Pierre Bourdieu (1979; 1996; 1996; 2001) para a análise e compreensão das alterações que o PCV causou nos capitais e nas disputas dos produtores culturais no Estado de Pernambuco.

Os princípios teóricos de Pierre Bourdieu (1979; 1996; 1996; 2001) fundamentam-se sobre dois pilares principais: os conceitos de campo e de capitais. O campo social é tido como um espaço de lutas e de jogos e o capital é uma espécie de trunfo nesse jogo, sendo o determinante das possibilidades de ganhos em disputa. Assim, dentro dos campos, o que determina a posição que cada agente irá ocupar é a quantidade de capital específico acumulado que dispõe em um dado momento, sabendo que em cada espécie de campo existe uma valorização diferenciada dos capitais ali distribuídos. As espécies de capital são os poderes que definem as probabilidades de ganho num campo determinado. Os próprios capitais são, também, objeto das disputas no campo, pois, como afirma Bourdieu (2001), “de fato, a cada campo ou subcampo corresponde uma espécie de capital particular que ocorre, como poder e como coisa em jogo, neste campo” (p. 134).

Bourdieu identifica vários tipos distintos de capitais distribuídos em determinado espaço ou campo social de forma desigual o que é motivo de conflitos e disputas entre os vários agentes. Dentre os capitais mencionados ao longo da obra do autor, os que carregam maior representatividade nos campos são os capitais econômico, social, cultural e simbólico. O **capital econômico** diz respeito à quantidade de recursos financeiros e materiais à disposição. Pode aparecer sob a forma do conjunto de bens econômicos, ou seja, como bens materiais, dinheiro e patrimônio, e de diversos fatores de produção como, por exemplo, trabalho, terras e fábricas. Bourdieu (2001), na sua concepção de **capital social**, afirma que esse corresponde ao conjunto de relações sociais que engloba as redes de contatos e os relacionamentos entre os agentes e atores ou o conjunto desses. O **capital cultural** abrange os conhecimentos, as informações, as habilidades, ou seja, toda a base cognitiva do aprendizado e da aptidão. Esse tipo de capital corresponde ao conjunto de qualificações intelectuais criadas, cultivadas e repassadas pelas instituições escolares e pela família, sob três formas: o **estado objetivado**, que diz respeito à obtenção e posse de bens culturais, por exemplo, a posse de obras de arte; o **estado institucionalizado**, que corresponde a títulos acadêmicos; o **estado incorporado**, que corresponde à disposição durável do corpo, ou seja, à forma mediante a qual o indivíduo se utiliza de artifícios pessoais validados como um capital valorizado no campo, por exemplo, a maneira de se portar e apresentar em público (BOURDIEU, 1996). Assim, na presente pesquisa, o capital cultural mencionado refere-se tanto às habilidades culturais ou artísticas quanto às habilidades gerenciais e conhecimentos administrativos, que podem ser considerados tipos específicos do capital cultural. Diferentemente dos demais capitais, o **capital simbólico** não se define pela posse efetiva, por exemplo, de um bem material, de relações sociais ou de conhecimentos. Ele concretiza-se na honra, fama, prestígio, reconhecimento, renome e reputação relacionada à posse desses outros tipos de capital. Trata-se de um capital suplementar cuja existência depende de que outros agentes do campo entendam, reconheçam no indivíduo ou grupo a propriedade que caracteriza esses capitais (BOURDIEU, 1996).

A posse e a acumulação desses capitais condicionam o sucesso e o ganho de lucros que estão em jogo no campo. Assim, os agentes podem adotar postura de dominantes ou de dominados, dependendo apenas dos capitais que cada um possui no campo em questão. É por meio dessas propriedades que os atores sociais distinguem-se uns dos outros no campo. O campo da produção cultural insere-se no espaço social maior. Porém, é um mundo relativamente autônomo com suas próprias leis e regras. O campo de produção cultural é desmembrado entre o campo de produção cultural de larga escala e o campo de produção cultural restrito, afirmam Darbilly e Vieira (2009), tendo por base a obra *The field of cultural production* de Bourdieu (1993). No campo de produção cultural de larga escala, os produtores criam para o mercado, enquanto o campo de produção cultural restrito é conhecido como um ambiente onde os produtores geram para outros produtores, isto é, a ideia da “arte pela arte” (BOURDIEU, 1996).

Ao analisar a bibliografia existente sobre produção cultural, observa-se que o papel dos produtores vem crescendo. Esses profissionais têm como principais atribuições: prestar contas ao Estado, resolver questões financeiras, de comunicação, de administração, entre diversas outras obrigações que os artistas, em sua maioria, não estão aptos a resolver e que antes não faziam parte do leque de funções desses agentes. O produtor cultural, também, é responsável por criar pontes, estabelecer diálogos entre a criação artística e o público, entre tantas outras incumbências que a produção requer.

No Brasil, este profissional tem forte atuação na área do marketing envolvido e orientado que está para o mercado cultural, mantendo uma importante atuação não só frente à indústria cultural, a qual é por eles alimentada, mas, sobretudo, na atual política cultural brasileira onde é parte integrante entre a esfera pública e privada, sobrepondo-se inclusive à atuação do gestor cultural, outro elo importante desta cadeia, porém com atuação completamente sobrepujada. Por este motivo, o identificamos com o que Featherstone denominou de “novo intermediário cultural”, ou “especialista cultural” (ASSIS, 2009, p. 1).

O produtor cultural é o profissional responsável principalmente pela elaboração e desenvolvimento de projetos culturais, cujo trabalho se desenvolve como uma espécie de interface entre dois mundos: o mercado e o campo cultural. Nessa perspectiva, entende-se que o produtor cultural é o

profissional que cria e administra diretamente eventos e projetos culturais, intermediando as relações dos artistas e demais profissionais da área com o Poder Público, as empresas patrocinadoras, os espaços culturais e o público consumidor da cultura (AVELAR, 2008, p. 52).

As posições e disposições dos produtores culturais no país sofreram alterações nas últimas décadas. A maioria das modificações ocorreu após a inserção de novas políticas públicas direcionadas ao setor cultural, sendo as mais significativas as que decorreram a partir do Governo Collor.

Pode-se dizer que os ventos de mudança começam a soprar – como uma brisa, é bem verdade – com a implantação da Lei Rouanet, em 1995. Se antes um produtor cultural era tratado, de modo pejorativo, como um “faz tudo” da cultura ou, pior, como um desocupado,

a partir da Lei, ele passa a ter sua existência reconhecida, como um profissional necessário para estabelecer elos entre público e arte. Com a Lei, aumenta a demanda pelos serviços desse profissional e, com a demanda, os primeiros sinais de fragilidade de sua formação (FERNANDES, 2010).

Esse agente pode também ser visto como um empreendedor cultural, uma vez que empreendedorismo é a habilidade de projetar, desenvolver, organizar e construir algo a partir de uma oportunidade percebida, calculando e assumindo determinados riscos (DORNELAS, 2005). Dornelas (2005, p. 39) afirma que: “O empreendedor é aquele que faz acontecer, antecipa-se aos fatos e tem uma visão futura da organização”, cabendo ao produtor as funções de empreendedor do bem cultural que desenvolve.

Dada a importância de compreender o principal agente responsável pela realização de empreendimentos culturais e esclarecida a fundamentação teórica utilizada neste trabalho, as seções que se seguem atendem aos objetivos específicos que nos ajudam a compreender as principais transformações que a implementação do PCV provocou nos capitais e disputas desses empreendedores culturais pernambucanos.

## **METODOLOGIA**

Esta pesquisa é do tipo qualitativo, portanto, segundo Richardson (1999, p. 90) “pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados”. Essa abordagem foi adotada por ser mais adequada a um estudo profundo sobre um objeto complexo, como é o caso dos produtores culturais relacionados com o Programa Cultura Viva.

A entrevista parcialmente estruturada foi um dos métodos de coleta de dados utilizado. Esse procedimento é caracterizado pelas perguntas abertas e previamente elaboradas e com temas padronizados. Os entrevistados foram produtores culturais envolvidos diretamente com o Programa Cultura Viva, nomeadamente, Afonso Oliveira, Gabriela Apolônio e José Francisco Marcolino Irineu, o Zinho.

Outro método de coleta de dados aplicado no trabalho foi a ‘observação participante’, realizada na ocasião da oficina “O AVESSO DA CENA - Produção e Gestão Cultural”. Também foi utilizada a pesquisa documental, que subsidiou o levantamento de informações contidas em cartilhas do Governo do Estado de Pernambuco, relatórios e informações nos sites da Fundarpe e do MinC, reportagens em revistas, jornais e *sites* de notícias.

O processo de análise dos dados coletados foi feito a partir do exame de conteúdo, que diz respeito a um “conjunto de técnicas de análise das comunicações” (BARDIN, 1997, p. 31). Esse procedimento é o mais conveniente para o trabalho, principalmente, pelo fato de os conceitos de Bourdieu (1979; 1996; 2001; 2004) serem melhor compreendidos quando divididos em categorias de fragmentação, característica fundamental da análise de conteúdo. As categorias escolhidas foram os conceitos de posições e de capitais.

## AS ATRIBUIÇÕES DO PRODUTOR CULTURAL NO CAMPO DA CULTURA POPULAR DE PERNAMBUCO

O profissional de produção cultural insere-se numa cadeia produtiva da cultura que envolve diversos agentes, funções e especificidades. “Cada um desses agentes possui um papel distinto, complementar e fundamental na composição de um setor cultural rico e produtivo, que contribua para o desenvolvimento social e econômico do país” (BRANT, 2008, p. 81). A cadeia produtiva da atividade cultural baseia-se em algumas etapas generalizadas para qualquer área de atuação dentro do campo da cultura, que são: criação, produção, circulação ou transmissão e recepção, que pode ser o consumo dessa arte ou o reconhecimento advindo dela.

De acordo com Avelar (2008), a cadeia produtiva da produção cultural concentra-se em três etapas principais: pré-produção, produção e pós-produção. A primeira etapa, pré-produção, é o planejamento da ação, quando são feitos os estudos preliminares e efetivadas as análises do cenário e todas as reflexões que antecedem a realização, de fato. Tais reflexões precisam ser feitas sobre os potenciais parceiros e sobre o perfil do público-alvo, além de promover uma contínua busca por diferenciais. Nessa etapa, ocorre, também, a elaboração do cronograma, para que seja o mais realista possível, e do orçamento, que necessita ser claro e detalhado. É na pré-produção que são feitas as inscrições e tramitações do projeto nas leis de incentivos e o seu enquadramento nos editais, para facilitar a captação de recursos. Assim, quanto mais meticulosa e detalhada for essa etapa de pré-produção, maiores serão as chances de o projeto ter sucesso. Por sua vez, a etapa de produção é o momento em que a ação acontece de fato. Essa etapa é dividida em duas fases: a primeira constitui a criação de orçamento, cronograma e divulgação daquilo que foi planejado e, a segunda, é o acompanhamento sistemático da criação e o monitoramento do evento. Por último, vem a fase de pós-produção, na qual ocorre a “arrumação da casa”, segundo Avelar (2008). É o momento em que os últimos acertos e pendências da produção são finalizados para que o ambiente se torne propício a novos planejamentos e elaborações de projetos futuros. Nessa etapa, ocorrem as prestações de contas aos patrocinadores conforme as leis de incentivos, fundos, editais e prêmios culturais. É também o momento para a avaliação dos resultados, sendo o primeiro passo para uma nova produção (AVELAR, 2008).

Os produtores culturais entrevistados desenvolvem todas essas atividades, mas não, necessariamente, nessa ordem. Gabriela Apolônio, produtora independente da área musical e gestora do Ponto de Cultura Aláfia, por exemplo, afirma que no começo da sua carreira como produtora:

começavam a surgir apresentações, cachê, administração de cachê, o que fazer, logística, como é que vai buscar, quem é que vai buscar, e eu acabava organizando tudo isso. [...] Buscar figurino, pesquisar figurino, a parte histórica do figurino, [...] pesquisa maquiagem, pesquisa cabelo, vai ver quanto custa, [...] vamos pensar no cenário, o cenário que remeta, mas que seja mais simples, porque não tinha recursos... (GABRIELA APOLÔNIO, entrevista em 25/05/2012).

De acordo com Afonso Oliveira, produtor cultural da Região da Zona da Mata de

Pernambuco, a produção cultural é uma atividade muito ampla e complexa, cuja principal função é a organização das expressões artísticas. Para ele, o papel do produtor cultural é o de:

organizar a cultura de uma localidade, a cultura de uma comunidade, a cultura de um grupo social, a cultura de um estado, de um país, essa é a atividade do produtor cultural. Inclusive a arte, organizar também inclusive a arte. Levar a arte ao público é uma atividade do produtor cultural, é uma das atividades (AFONSO OLIVEIRA, entrevista em 10/07/2012).

Zinho, produtor cultural da Região da Zona da Mata de Pernambuco, classifica o produtor cultural como um “modem social”, uma ponte, um conector, que é responsável por apanhar as ideias e ligá-las ao mundo real.

Um produtor cultural precisa, antes de tudo, no meu entender, entender qual é o papel dele, que é esse papel de conectividade, entender linguagens, saber como se comunicar com esses universos e depois como traduzir essa conexão para a cultura popular (ZINHO, entrevista em 03/10/2012).

O produtor cultural, para Gabriela Apolônio, é um agente responsável pela execução de um bem cultural, ou seja, “ele vai organizar um bem cultural, de forma que esse bem cultural seja apreciado pela comunidade e consumido”. Esse ator é normalmente responsável pela “venda” do produto, pois, segundo Gabriela, o produtor cultural é “aquela pessoa que vai produzir algo pra se chegar ao público”. As funções que lhe cabem são bem “diretivas”, nas palavras de Gabriela, pois, acabando determinado projeto ou processo, ele já parte para outro ou para a próxima etapa. “Ele é pontual, ele pensa nisso agora, depois vou pensar no que vem depois, depois vou pensar no que vem depois, e esse meu projeto, ele tem um tempo de vida” (GABRIELA APOLÔNIO, entrevista em 25/05/2012). Assim, é necessário que esse desenvolva um bem cultural por vez para que suas atividades não sejam comprometidas.

Cabe ao produtor, por exemplo, ser flexível e eficiente quando o assunto for projetos e editais, além da necessidade de contínua atualização no que tange à economia, pois, de acordo com Afonso Oliveira, “ele [o produtor] tem que estar preocupado não só com o orçamento do seu projeto, mas com o orçamento da cultura como um todo”. É defendido, também, que, para se manter no mercado, o produtor precisa fundamentalmente desenvolver as ferramentas administrativas, isto é, o capital cultural gerencial. Além dessas habilidades, segundo ele, os três elementos fundamentais para o produtor cultural são: “organização, criatividade e informação” e, especialmente, obter informações sobre o produto cultural no qual está trabalhando no momento. Nesse cenário, observa-se a crescente necessidade de atualização e redes de informações bem estruturadas para auxiliar no trabalho desse profissional.

Eu acho que a criatividade é uma coisa fundamental também, né, pra o produtor cultural, acho que saber escrever é importante também para um produtor cultural, saber falar, saber se apresentar, saber negociar, isso é importante, entender de economia, e ser muito bem informado, né, saber de diversos assuntos é fundamental para um produtor cultural (AFONSO OLIVEIRA, entrevista em 10/07/2012).

Além do envolvimento com o projeto ou com o bem cultural que está sendo trabalhado, é

necessário comprometimento no exercício do seu ofício, de acordo com Afonso. Ele afirma que essa “não é uma profissão coadjuvante, é uma profissão que requer empenho total e dedicação de quem quer exercer”. Por fim, a análise denota que as atribuições do produtor cultural no campo da cultura podem ser divididas em: culturais e de produção. O quadro a seguir esquematiza essa divisão e descreve as características apontadas pelos produtores entrevistados:

**Quadro 1 – Atribuições do Produtor Cultural no Campo da Cultura**

Atribuições	Descrição
Culturais	Compreensão da cultura do grupo social que irá produzir.
	Conhecimento das linguagens dos diferentes agentes.
De produção	Organização das expressões artísticas, de modo que elas sejam apreciadas pela comunidade.
	Conexão entre as ideias e o mundo real.
	Gestão e administração de recursos e de pessoas.
	Comunicação e disseminação da cultura.
	Confecção e inscrição dos projetos.
	Produção, promoção e divulgação do produto cultural.
	“Venda” do produto cultural.
	Prestação de contas.

Fonte: Entrevistas realizadas com Afonso Oliveira, Gabriela Apolônio e Zinho.

É importante ainda frisar a diferença existente entre produtores e gestores culturais. Enquanto o gestor cultural desenvolve o papel voltado para a estratégia e administração dos grupos e artistas no campo da cultura, no que se refere ao longo prazo, o produtor cultural procura a viabilização dos eventos e produtos culturais, desenvolvendo, assim, um papel mais empreendedor dentro do campo (AVELAR, 2008; CUNHA, 2005).

### **Capitais mais efetivos na produção cultural a partir de 2003**

Neste item, são apresentados inicialmente os tipos de capital necessários ao desempenho dos papéis dos produtores culturais, conforme depreendido dos seus relatos. Em seguida, é identificado um tipo de capital que se mostra particularmente importante na atuação dos produtores culturais, por ter se tornado um dos mais efetivos após a intervenção do Governo Federal no subcampo da cultura popular, através do PCV. O campo de produção cultural não é autônomo, está intimamente ligado a outros campos. Logo, é necessário que seus agentes dominem conhecimentos de campos específicos, como, por exemplo, ferramentas de economia, o domínio da língua para falar e escrever bem, etc. Isso remete à necessidade do agente de produção cultural buscar capitais diversos em outros campos, além de aprimorar e acumular os capitais de que já dispõe na área cultural para se destacar entre os demais.

Para Gabriela Apolônio, produtora musical e gestora do Ponto de Cultura Aláfia, os recursos mais importantes na concepção do seu trabalho enquanto produtora cultural são:

as relações, as relações sociais e as relações profissionais que a pessoa tem. Dentro dessas relações você pode conseguir um bom recurso, que, por exemplo, a partir das relações você pode aprender a captar recursos, você pode aprender a escrever um projeto (GABRIELA APOLÔNIO, entrevista em 25/05/2012).

Pode-se inferir, levando em consideração a afirmação de Gabriela, que um dos principais capitais para o produtor cultural é o **capital social**. Conforme suas considerações, esse capital é responsável por abrir portas para os profissionais de produção e artistas da área. Entretanto, sua acumulação varia de ator para ator no campo. Quando o assunto é capital social, Afonso destaca a relevância das redes e relações, pois, através delas, ocorrem “intercâmbios, e intercâmbio na cultura é muito importante”. Nas relações com o Estado, o capital social ou político mostra-se presente por meio de direcionamentos, favorecimentos, *lobby*, apadrinhamentos políticos, entre outras práticas observadas no campo, antes e depois da implementação do PCV, de acordo com as entrevistas. Gabriela afirma que começou a trabalhar como produtora cultural antes mesmo de saber o que esse termo significava. Relata que, em determinada época, no grupo de artistas do qual fazia parte, “começavam a surgir apresentações, cachê, administração de cachê, logística, [...] e eu acabava organizando tudo isso”. Percebe-se que, desde então, já lhe eram atribuídas funções específicas de um produtor, no caso, o desenvolvimento do **capital cultural gerencial** que está intimamente ligado ao contexto do processo produtivo da cultura. Gabriela também qualifica as “habilidades”, ou o que podemos chamar de um tipo específico de **capital cultural**, como um aspecto relevante, pois “ninguém pode se assinar como produtor cultural se não tiver uma habilidade de produtor cultural”. As “habilidades”, isto é, informações e conhecimentos específicos (sobre como elaborar um projeto, como gerir recursos, como gerir pessoas, como prestar contas) na concretização do seu trabalho são requisitos fundamentais para o desenvolvimento do profissional e do seu ofício. Em resumo, a produtora afirma que chega um momento em que possuir apenas habilidade nata não é suficiente, pois, se não houver a base financeira e o capital econômico, as atividades do produtor cultural serão comprometidas e o capital econômico ainda é o recurso mais escasso no campo. Ao fazer uma análise pessoal, a produtora assegura que a sua característica dominante, enquanto produtora cultural, é a detenção dos conhecimentos específicos na área de produção, como organização, gestão, comunicação, habilidade de escrever ou falar, etc., ou seja, um tipo de capital cultural. Possuindo esse capital cultural, o agente pode alcançar os demais capitais e relacionar-se mais facilmente com os agentes. Ela ainda afirma que conseguiu desenvolver o recurso do capital social com o tempo. Esse capital foi tão importante no desenvolvimento da sua produção que, em certa altura, munida em grande parte apenas dele, conseguiu produzir e montar um CD. Examinando tais afirmações, pode-se relacionar essa dinâmica dos capitais com a teoria de Bourdieu (BOURDIEU, 2002, *apud* DARBILLY, 2009, p. 24) sobre estratégias de reconversão de capitais, isto é, quando um ator converte um determinado tipo de capital em outro, intencionalmente, visando seus interesses e as regras do campo em que está inserido. Gabriela, abastecida de capital cultural e com experiência no campo, conseguiu converter esse tipo de capital em capital social, o que se mostrou aspecto fundamental para seus interesses na época, inclusive para o alcance do capital econômico necessário.

Um aspecto importante para os produtores culturais, que estão inseridos nesse campo de

disputas e querem valorizar suas posições, é a formação que lhe permite adquirir capital cultural. Segundo Afonso, “eles [os produtores] precisam estar o tempo todo se capacitando e se capacitando não é só fazer curso de capacitação, mas é estudar, estudar o que ele vai trabalhando pra ele defender melhor”. Em Pernambuco, vê-se que essa formação ainda é mais direcionada para cursos técnicos, mas os próprios gestores culturais estão procurando formação continuada e aperfeiçoamento. Sobre o assunto, Gabriela afirma que “a formação específica vai te auxiliar a direcionar tuas habilidades, ela tem essa função. E ela vai te dar o acesso ao conhecimento, ou seja, ela vai te fazer buscar conhecimento e isso amplia os horizontes”. Ainda de acordo com a produtora, os produtores estão percebendo que, se não correrem atrás de formação específica na área, ficarão à margem do processo produtivo. A produtora defende que “a gente precisa dessa política de formação com mais força, a gente precisa de mais reuniões, a gente precisa de mais seminários, a gente precisa de mais encontros e de se colocar mais em contato com as pessoas”. Atualmente os produtores estão conscientes de que há necessidade de algo a mais que conhecimento prático. Para Afonso, o problema da falta de formação é generalizado por todo o Brasil, pois a “indústria cultural, ela tem um déficit de formação muito grande”. Devido à falta dessas oportunidades, os produtores precisam aprender na prática a acumular esse capital cultural, ou seja, esse conhecimento necessário à produção. De acordo com o produtor, os cursos existentes no estado são, em sua grande maioria, técnicos, apesar da necessidade da formação continuada ser extremamente importante para o desenvolvimento dessa atividade. Em crítica a esse processo de capacitação que vem ocorrendo no estado, Zinho alega que os cursos de formação e capacitação de produtores culturais estão desconectados com a realidade e com “a própria dinâmica de produção cultural. [...] Então não pode vir um SEBRAE da vida e sair com aqueles cursos todos num formatozinho, o cara chega e joga numa comunidade indígena [...] É outra realidade, é conceito de tempo diferente” (ZINHO, entrevista em 03/07/2012). Esse produtor ressalta ainda a diferença entre a Zona da Mata de Pernambuco, local onde ele trabalha, e a dinâmica encontrada na Região Metropolitana do Recife. “Aqui na Zona da Mata, é uma concepção totalmente diferente de Recife, a dinâmica da nossa concepção de tempo é diferente da de vocês” (ZINHO, entrevista em 03/07/2012). Logo, a formação precisa estar muito associada às necessidades locais de produção cultural, não podendo aceitar transposições de modelos desarticulados com a realidade em questão.

De acordo com Gabriela, quando o produtor possui capital econômico para realizar seu trabalho, “as portas são abertas com muito mais facilidade”. Afonso afirma que não há condições de trabalhar na economia se os atores não desfrutarem de recursos financeiros, ou seja, capital econômico: “Não tem como se desenvolver uma indústria, não tem como se desenvolver um mercado, não tem como o produtor cultural trabalhar se ele não tiver recursos. A gente precisa pensar na cultura como uma economia como outra qualquer” (AFONSO OLIVEIRA, entrevista em 10/07/2012).

Gabriela afirma que dificilmente um projeto conseguirá ser realizado com qualidade sem a disponibilidade de razoável capital econômico, como, por exemplo, a divulgação de um projeto ou produto, porque, segundo ela, a “divulgação é uma coisa que custa muito caro.

[...] Eu consigo montar um CD só com capital social, eu hoje consigo, mas eu preciso de

dinheiro para a divulgação”. Ela também ressalta que a importância de possuir o capital econômico para o produtor cultural vai além de assegurar financeiramente que o produto cultural seja produzido. Quando o indivíduo possui recursos financeiros no seu projeto, pode cobrar resultados com níveis de eficiência e qualidade mais elevados, o que não poderia ocorrer se ele estivesse usando o capital social para realizar alguma etapa do trabalho. O Estado atua como principal fonte de financiamento da cultura e, por esse motivo, é através dele que os produtores conseguem arrecadar a maior parte do capital econômico que detêm, estando esse na forma de recursos financeiros ou espaços concedidos para a realização de eventos e manifestações culturais.

Zinho compara o cenário atual com as décadas de 80 e 90, quando muitas expressões culturais surgiam de grupos pastorais, os quais possuíam capital social poderoso, mas pouco capital econômico. De acordo com ele, naquela época, “se não tivesse dinheiro, a gente montava um espetáculo. [...] A gente tinha um capital social, uma rede muito forte”. Essa é a principal diferença entre antes e depois das políticas culturais implementadas em 2003, pois hoje essa rede de relações e interações perdeu seu poder. “De um lado, você tem muitos recursos, que você não tinha na década de 80. Hoje você não tem o capital social muito forte. Você tem o dinheiro, mas você não consegue fazer redes” (ZINHO, entrevista em 03/07/2012).

O capital simbólico é tido como capital de maior importância nas relações entre os produtores culturais, em virtude de ser o reconhecimento dos demais tipos de capital, o que assegura poder a quem o detém. Nas entrevistas realizadas, espontaneamente os entrevistados citaram Afonso e alguns outros agentes como atores importantes para o campo, apontando o reconhecimento que esses agentes possuem entre seus pares no campo. Os tipos de capital evidenciados pelos entrevistados e como eles aparecem no campo estão esquematizados no quadro seguinte:

**Quadro 2 – Tipos de Capital do Produtor Cultural no Campo da Cultura**

Tipos	Descrição Capital
Cultural	Habilidades artísticas: conhecimentos culturais, aptidões artísticas, criatividade.
	Conhecimentos e habilidades gerenciais ou administrativos: conhecimentos de produção, saber gerir recursos e pessoas, fazer prestação de contas, formação na área.
Econômico	Bens monetários: recursos financeiros disponibilizados pelo Estado, financiamento pela iniciativa privada, capital próprio.
	Bens não monetários: espaço físico disponibilizado pelo Estado.
Social	Redes de relacionamentos, os contatos, as relações que são construídas no campo cultural.
	Intercâmbio entre os agentes.
	Favorecimento pelo Estado, lobby, apadrinhamento político.
Simbólico	Reconhecimento, valorização, prestígio, fama e poder no campo cultural, reconhecimento advindo principalmente de outros produtores culturais.

Fonte: Entrevistas realizadas com Afonso Oliveira, Gabriela Apolônio e Zinho.

Ao fazer uma análise do campo e dos seus capitais antes e depois da implementação do PCV, observaram-se mudanças. Como no subcampo da cultura popular, dificilmente o agente que produz a cultura conta com capital econômico, antes de 2003 era necessário ter capital cultural (saber fazer a cultura, como, por exemplo, dançar, tocar, atuar, etc.), combinado com capital social ou político, isto é, ter contatos com pessoas influentes, para conseguir acesso ao capital econômico (recursos e financiamentos) do Estado.

Hoje, o capital cultural, conforme especificado, continua sendo necessário, mas, quando se trata da concorrência lançada por editais, ao invés de capital social é preciso ter o capital cultural gerencial ou administrativo. Esse é necessário para a elaboração dos projetos, para inscrevê-los nos editais e geri-los, pois assim é mais fácil a consecução dos recursos e do financiamento através do Estado, havendo, nesse caso, valorização do mérito dos projetos e não das redes de relações entre os agentes. No entanto, persistem situações em que o capital social ainda pode ser determinante na obtenção de capital econômico, através de apadrinhamento ou de *lobby*, casos vistos como exceções diante da nova política cultural fomentada a partir de 2003.

A relação existente entre o Estado de Pernambuco e a cultura popular antes da implementação do PCV era muito paternalista, de acordo com os entrevistados. O surgimento do PCV democratizou parte dessa relação, funcionando como um programa de manutenção e gestão dos grupos culturais, atuando como “oxigênio para a organização desses grupos” (GABRIELA APOLÔNIO, entrevista em 25/05/2012) de cultura popular por determinado período. Gabriela expõe que “o Cultura Viva justamente deu essa organizada, né, e tirou um pouco essa responsabilidade [...] do coronelismo”.

## **PRINCIPAIS DISPUTAS DOS PRODUTORES CULTURAIS NO CAMPO**

Para falar das disputas entre os principais agentes do campo, como o Estado, produtores culturais, artistas e empresas, é necessário entender um pouco das relações de poder presentes no campo, nas quais cada agente se utiliza de recursos diversos de força para obter vantagens. A informação é o recurso mais apontado pelos entrevistados como fundamental para obter e administrar o poder dentro do campo de produção cultural. Quem possui informações e meios de captá-las com mais facilidade está um passo à frente na disputa por posição e destaque no campo. Existem produtores que ainda se encontram numa posição mais vantajosa no campo devido ao seu grande tempo no mercado de produção cultural, acumulando conhecimento e prestígio. Nesse caso, Afonso Oliveira defende ser por mérito que alguns indivíduos estão “no poder” no campo. Percebe-se que o poder é exercido por quem tem mais reconhecimento (capital simbólico), seja ele oriundo de redes de relacionamento importantes (capital social) ou por acúmulo de experiência e conhecimentos na área de produção (capital cultural). Observa-se que a principal disputa que ocorre dentro do campo cultural gira em torno do capital simbólico, que pode aparecer na forma de outros capitais, como o cultural, o social e o econômico. Diante desse processo de competição entre os produtores, algumas estratégias são por eles realizadas. Uma delas é o *lobby*. Nesse caso, os produtores com algum tipo de influência na esfera política fazem pressão junto ao Estado

para conseguir benefícios. Para Gabriela,

existe uma relação muito nociva que a gente herdou do passado que é a relação do *lobby*. Existem sim produtores que tem um *lobby* muito forte e que o *lobby* prevalece em cima das relações. [...] O *lobby* ainda é muito forte. (GABRIELA APOLÔNIO, em entrevista)

Através dessa fala percebe-se que as estratégias são vantajosas para uns, dentro do campo, mas nocivas a outros. A ideia é justamente tirar o poder de uns agentes e transferi-los a outros. No caso do *lobby*, aqueles que não possuem contato com o poder público e, por isso, não conseguem apoio desse, não obtêm destaque no campo. Outra estratégia é a parceria. Essa associação, de acordo com Afonso, é um meio importante de o agente juntar forças para ultrapassar as barreiras na busca pelo poder e melhor posição no campo cultural. Equipes e parcerias são importantes nessa busca, uma vez que, por meio da mobilização dos capitais presentes no campo, os agentes podem galgar uma posição de destaque, principalmente, entre os profissionais que atuam numa mesma área. Quando os atores desenvolvem uma relação de amizade, se complementam, “quando um precisa do outro, se ajudam, se [...] colaboram, um indica o outro”, diz Gabriela. Ela defende que essas relações podem variar da cooperação ao boicote, dependendo do nível e condição da interação dos produtores. Segundo Bourdieu (1996, p. 81), “expor a lógica agonística de funcionamento do campo científico não é ignorar que a concorrência não exclui a complementaridade ou a cooperação”, isto é, sabe-se que tratar de concorrência, também, inclui conviver com a cooperação e defender a ideia de disputas não é negar essa relação. Algumas parcerias envolvem com mais enfoque o capital social e outras são baseadas na complementação de capital cultural e social pelas partes. Isto é, por vezes, os produtores unem-se com o intuito de conseguir realizar algum projeto, munidos, essencialmente, de capital social gerado pelas redes de relacionamento, enquanto em outras ocasiões fazem parcerias com a intenção de unir conhecimentos diferentes para concretizar um projeto, ou seja, formas diversas de capital cultural.

A relação do produtor cultural com o Estado limita-se, de acordo com os produtores entrevistados, à realização de eventos. “O Estado vê o produtor só como aquela pessoa que representa o artista, o produtor como um profissional da cadeia produtiva da cultura e que tem uma contribuição a dar” (GABRIELA, entrevista em 25/05/2012). E o produtor vê o Estado de maneira similar, pois, para ele, o que mais importa é que o Estado conceda espaço e recursos para desenvolver seu projeto. Segundo Afonso, o fato de o Estado realizar a produção cultural é algo negativo. Para ele, essa postura prejudica os produtores culturais, pois, quando o Governo Estadual atua como produtor cultural, faz com que os recursos de produtores independentes sejam reduzidos, uma vez que, ao invés de lhes dar espaço para que atuem e administrem os recursos, o Estado toma para si esse trabalho: “As empresas pernambucanas de produção cultural, elas não tem condições de contratar com carteira assinada, de gerar emprego direto e renda direta, porque não tem esse mercado” (ANFOSO OLIVEIRA, entrevista em 10/07/2012). Esse fomento à produção independente não é inexistente para os produtores, pois ainda há editais com essa finalidade, mas, “grosso modo, o orçamento ainda é produzido pelo Estado”, de acordo com Afonso. Observa-se que existem vários agentes pleiteando a posição do produtor cultural, levando o profissional de

produção a disputar espaço não só com outros profissionais da área, mas com o Estado, com as empresas e, também, com os artistas. Sobre a relação do artista com o produtor, Gabriela defende que “o artista ainda vê o produtor cultural como aquela pessoa que precisa bancar tudo, mas tem que abrir mão do seu *pro labore*. [...] Aquela história assim ‘Eu sou o artista, eu faço a arte e você quem tem que correr atrás de tudo’”. Nem todos os artistas têm essa postura, mas, na maioria dos casos, os produtores precisam lidar com esse problema, de acordo com Gabriela. Essa relação dentro de um Ponto de Cultura é ainda mais delicada, pois os grupos tradicionais tendem a ver o produtor como um profissional que precisa abrir mão do seu cachê e que, normalmente, tentará agir de má fé com o grupo. De acordo com a produtora, esse problema decorre do fato de os grupos tradicionais de cultura popular ainda não entenderem o papel desse profissional na cadeia produtiva, muito menos a diferença entre produção e gestão cultural: “Porque essa função e esse reconhecimento da ocupação do profissional produtor cultural e gestor cultural é nova” (GABRIELA APOLÔNIO, entrevista em 25/05/2012). As empresas não enxergam “um produto cultural como algo rentável”, pois encaram a cultura apenas como entretenimento, de acordo com a produtora Gabriela. Para ela, “a empresa elimina o produtor, ela quer tirar vantagem em cima daquele produto artístico. Então, ele vai eliminar quem vende, porque quem vende, negocia”. De acordo com o relato, como o produtor tem poder de negociação, é visto geralmente como um elemento negativo para a maioria das empresas.

A partir da teoria de sistemas simbólicos de Bourdieu (2001), que enfatiza a luta entre os agentes na busca por mais poder e destaque no campo a partir de suas visões diferentes de mundo, infere-se que as empresas tentam minimizar o papel do produtor, impondo uma visão própria sobre cultura, objetivando impedir que o produtor acumule poder.

Em resumo, a partir dos conflitos observados entre os agentes do campo, fazemos algumas considerações: na disputa entre empresas e produtores culturais, percebe-se que ambos veem a cultura como produto, mas, para os produtores, as empresas não acham que a cultura lhe dá retorno efetivo, enquanto o produtor acredita na importância social e econômica dos projetos culturais que desenvolve. Por sua vez, os artistas veem o produtor como o ator que irá trabalhar gratuitamente e resolver qualquer problema por amor à arte. Com esses dois agentes, em especial, empresas e artistas, o produtor precisa estar o tempo todo articulando e dinamizando as relações para esclarecer seu papel e, conseqüentemente, se impor enquanto profissional no campo da cultura. Essa relação conflituosa entre esses atores pode ser entendida a partir da perspectiva de Bourdieu (2001), quando defende que as relações de poder são permeadas pela luta e pela imposição de sistemas simbólicos sobre os outros. Esses sistemas têm a função de assegurar a autoridade e dominação de um grupo sobre outro, as quais estão em luta simbólica constante. Tendo por base um sistema próprio, cada agente no campo (os produtores, os artistas e as empresas) age de acordo com sua própria visão de mundo e interesses e, através de sua ação, atinge os demais grupos no campo cultural. Para cada agente, sua visão de mundo é mais relevante e ele procura impô-la aos demais. Os produtores estão em luta constante para afirmar sua posição e poder no campo, tanto com o Estado quanto com alguns artistas e empresas que, por meio de estratégias, procuram garantir ou galgar posições de destaque, configurando uma disputa permanente nesse sistema simbólico. Assim, o produtor está cotidianamente reafirmando sua posição

e disputando espaço e reconhecimento, isto é, buscando por capital simbólico. Quando a relação é com outros produtores, pode variar entre disputas e competições. Há situações em que os produtores, não obstante atuem na mesma área, não mantêm ligação afetiva, enquanto ocorrem circunstâncias em que são construídos vínculos de amizade, existindo cooperação e subsídio.

No que tange às mudanças ocorridas a partir da implementação do PCV no campo, infere-se que, antes de 2003, os produtores que mantinham boas relações com pessoas de poder no governo, eram mais facilmente contemplados com investimentos e recursos governamentais. O Programa Cultura Viva, através de sua política de editais públicos, democratiza essas relações, modificando a dinâmica das disputas, principalmente para a cultura popular. Além disso, o Governo de Pernambuco passou a investir muito mais na capacitação e formação dos profissionais de produção cultural, demonstrando uma nova forma de ver esses profissionais, mesmo havendo ainda grande gargalo nessa área específica.

### Quadro 3 – Conflitos do Produtor Cultural com os Principais Agentes do Campo da Cultura

Conflitos do Produtor Cultural	Resultados
Estado	Estado como agente de produção cultural.
Artista	Desconfiança por parte do artista.
	Exigências por parte do artista.
	Não concordância com os termos do pagamento do pro labore do produtor cultural.
	Envolvimento do artista como agente de produção cultural.
Outros Produtores Culturais.	Estratégia de luta por meio de cooperação.
	Competição.
	Busca por favorecimento do Estado, causado pelo aumento da quebra da relação de "apadrinhamento" na cultura popular.
Empresas	Atuação das empresas como agente de produção cultural.
	Não reconhecimento do produtor e seu papel.
	Busca da retomada das relações artesanais e informais com os artistas populares, evitando a face mercadológica advinda com a entrada dos produtores no campo.

Fonte: Entrevistas realizadas com Afonso Oliveira, Gabriela Apolônio e Zinho.

No que se refere às mudanças na relação produtor-produtor, foi observada uma diminuição do capital social, visto que, antes da política de editais, havia mais cooperação entre eles e, com essa política, passou a existir distanciamento entre esses agentes. Um ponto crucial nessas relações é a disputa pela própria condição de produtor cultural, isto é, a atividade de produção cultural não se restringe apenas ao profissional específico de produção. Observa-se que o Estado, os artistas e, por vezes, as empresas atuam como produtores culturais, acirrando os conflitos com os profissionais da área. Além de competir por capital simbólico (espaço, poder e valorização) com os próprios profissionais de produção cultural, há também a competição com os demais atores (Estado, artistas e empresas) que acabam tomando para

si a função de produtor de cultura.

Diante das disputas apresentadas, veja o quadro 3 (pág. 238) com os principais conflitos enfrentados pelos produtores e demais agentes do campo da cultura, identificados a partir dos depoimentos colhidos por meio das entrevistas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista que no subcampo da cultura popular, o capital econômico é mais escasso que nos demais existentes no campo da cultura, antes de 2003, era necessário aliar o capital cultural referente às habilidades artísticas e culturais ao capital social ou político (*lobby*, rede de contatos com pessoas influentes) para ter acesso ao capital econômico, isto é, recursos financeiros do Estado. Entretanto, após a implementação do PCV, há uma mudança nessa relação. O capital cultural relativo às aptidões artísticas continua sendo necessário e valorizado no campo, surgindo, entretanto, a precisão de associá-lo ao capital cultural gerencial ou administrativo (base para elaboração e gestão dos produtos culturais) para o acesso ao capital econômico disponibilizado pelo Estado. No entanto, persistem situações em que o capital social ainda pode ser determinante na obtenção de capital econômico, através de apadrinhamento ou de *lobby*. Nesse cenário, cresce a importância da figura do produtor cultural no campo da cultura em Pernambuco, principalmente, no subcampo da cultura popular desse estado. Esse agente possui atribuições específicas que delimitam sua ação no campo e se dividem em atribuições culturais e atribuições de produção. Os capitais de mais valia para esses profissionais são o capital social, que aparece, nesse campo, como as redes de relacionamentos, os contatos, as relações construídas, os meios de intercâmbios entre os agentes; o capital cultural, dividindo-se em capital cultural referente ao saber fazer da cultura, isto é, às habilidades artísticas, e o capital cultural gerencial ou administrativo, que se refere às técnicas de gestão de pessoas e recursos, prestação de contas, etc.; o capital econômico, por exemplo, bens monetários ou não, incentivos financeiros, financiamentos e cachês; e o capital simbólico, que é atribuído a seu detentor pelo acúmulo de um ou mais tipos de capital valorizados no campo.

Dessa forma, percebe-se que as principais disputas que os produtores enfrentam no campo de produção cultural são por capital simbólico (poder, *status* e valorização), capital cultural (formação e conhecimento específico na área de produção cultural) e econômico (investimentos e patrocínios). Para conseguir poder no campo, os profissionais de produção cultural utilizam-se de estratégias como *lobby*, “apadrinhamento” político e contatos com pessoas de prestígio. Outros adquirem poder de influência no campo pelo fato de estarem há mais tempo no mercado.

Conclui-se que a principal mudança após a implementação do PCV, em relação aos capitais, é a substituição do capital social pelo capital gerencial ou administrativo para conseguir capital econômico junto ao Estado. Quanto às disputas enfrentadas pelos produtores, as mudanças giram em torno da entrada do profissional de produção cultural no campo da cultura popular, da democratização do acesso ao capital econômico nessa cultura por meio

de editais e do aumento dos investimentos na área de formação cultural e de produção, através de capital econômico, o que antes era escasso.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Maria Elisabeth Arruda de. **O Papel do Gestor e do Produtor na Política Cultural Brasileira**, 2009. Disponível em: <[http://www.ram2009.unsam.edu.ar/GT/GT%2038%20%E2%80%93%20Políticas,%20Economia%20y%20Gestión%20de%20la%20Cultura%20en%20el%20Mercosur/GT38%20-%20Ponencia\[Arruda\].pdf](http://www.ram2009.unsam.edu.ar/GT/GT%2038%20%E2%80%93%20Políticas,%20Economia%20y%20Gestión%20de%20la%20Cultura%20en%20el%20Mercosur/GT38%20-%20Ponencia[Arruda].pdf)>. Acesso em: 03 jan. 2012.

AVELAR, Rômulo. **O Averso da Cena: Notas sobre Produção e Gestão Cultural**. Belo Horizonte: DUO Editorial, 2008.

BARBOSA, Frederico. **Boas Intenções, Poucos Recursos: Balanço das Políticas Culturais Brasileiras Recentes**. 2008. Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/proa/pdfs/Frederico%20Barbosa%20-%202016.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2011.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1997.

BOURDIEU, Pierre. **Os Usos Sociais da Ciência: Por uma Sociologia Clínica do Campo Científico**. São Paulo: UNESP, 2004.

\_\_\_\_\_. O Capital Social: Notas Provisórias. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Org.). **Escritos de Educação**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 67-69.

\_\_\_\_\_. Os Três Estados do Capital Cultural. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Org.). **Escritos de Educação**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 73-79.

\_\_\_\_\_. La Distinction: Critique Sociale du Jugement, 1979 *apud* SILVA, Gilda Olinto do Valle. **Capital Cultural, Classe e Gênero em Bourdieu**. ECÓ/UFRJ –IBICTICNPq. RJ: INFORMARE - Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, 1995 (jul./dez). v.1, n. 2, p.24-36.

\_\_\_\_\_. **O Poder Simbólico**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

\_\_\_\_\_. **Razões Práticas: Sobre a Teoria da Ação**. Campinas, SP: Papirus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Regras da Arte: Gênese e Estrutura do Campo Literário**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

BRANT, Leonardo. Uma Abordagem Multidimensional para a Atividade Cultural. **Revista Observatório Itaú Cultural / OIC** - n. 6, jul./set. 2008. São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2008.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Cultura Viva: Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania**. Brasília: MinC, 2004.

CUNHA, Maria Helena Melo da. **Gestão Cultural: Profissão em Formação**. 2005. Monografia (Pós-Graduação – Conhecimento e Inclusão Social em Educação) Faculdade

de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

DORNELAS, José Carlos de Assis. **Empreendedorismo**: Transformando Ideias em Negócios. 2. ed. Ver. Atual. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

FERNANDES, Priscila. **O Produtor Cultural do Século 21**. Disponível em: <<http://www.blogacesso.com.br/?p=2341>>. Acesso em: 05 jan. 2012.

KNOPP, Glauco; DARBILLY, Leonardo Vasconcelos Cavalier; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Recursos de Poder e Estratégia de Conversão de Capitais: Um Estudo sobre o Campo do Mercado Fonográfico no Brasil. **Revista ADM. MADE - Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial da Universidade Estácio de Sá** – Rio de Janeiro, ano 9, v. 13, n. 1, p. 20-37, jan./abr., 2009.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social**: Métodos e Técnicas. São Paulo, Atlas, 1999. 3ª Ed.

**Lhayenny  
Rhistaynne  
Lira de  
Oliveira**

Aluna de graduação em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco, desenvolveu projeto de iniciação científica (PIBIC 2011-2012), relacionado à pesquisa: As transformações na configuração do campo da cultura no Brasil, CNPq, 2011-2013.

**Luiz Alberto  
Mariz**

Professor Adjunto do Departamento de Ciências Administrativas da UFPE, na área de Organizações. Tem como atual interesse a criação institucional de campos organizacionais periféricos. Pesquisador do Observatório da Realidade Organizacional (Recife) e editor dos Cadernos EBAPE.

**Elisabeth  
Cavalcante  
dos Santos**

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco. Linha de pesquisa Organizações, Cultura e Sociedade. Professora Substituta na Instituição Universidade Federal de Pernambuco/ Centro Acadêmico do Agreste.



Foto: Márdel Santos

## **Análise das Contribuições dos Projetos do Mercado de Carbono para o Desenvolvimento Sustentável do Semiárido Brasileiro**

**Ana Cristina de O. Telesforo, Andrea Cardoso Ventura, Danielle Soares Paiva, José Célio Silveira Andrade e Cleber Dutra**

### **Resumo**

O presente artigo analisa os co-benefícios em prol do Desenvolvimento Sustentável (DS) provenientes dos projetos desenvolvidos nos mercados regulado e voluntário de carbono na região semiárida brasileira. O estudo é apoiado em pesquisa documental e análise de conteúdo de 10 projetos de redução de Gases do Efeito Estufa (GEE) à luz de uma matriz analítica construída a partir de estudos da United Nations Framework on Climate Change Convention (UNFCCC). Os resultados apresentados evidenciaram que os projetos realizados no semiárido, no período pesquisado, trazem poucos co-benefícios para o DS e maior ênfase na dimensão ambiental do que nas demais. Os co-benefícios ligados à preservação dos recursos naturais como conservação das matas, utilização de recurso natural abundante (ventos) e redução da poluição dos recursos hídricos foram encontrados nos projetos de cerâmica, energia eólica e suinocultura, respectivamente. Sendo assim, esses aspectos observados são essenciais para auxiliar nas propostas de convivência com o semiárido e na promoção do DS do território estudado.

### **Palavras-chave**

Semiárido. Mercado de Carbono. Co-benefícios. Desenvolvimento Sustentável.

### **Abstract**

This article analyzes the co-benefits in favor of Sustainable Development (SD) from the regulated and voluntary carbon market projects developed in the Brazilian semiarid region. It utilizes as methodological strategy the content analysis of 10 projects and the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) analytical framework. The results show that the projects have few co-benefits for the SD of the semiarid region and have more emphasis on the environmental dimension than on the social and economic ones. The co-benefits related to forest conservation, use of natural resource and reduction of water pollution were found in the

projects of pottery, wind farms and swine, respectively.

**Keywords** Semiarid Region. Carbon Markets. Co-benefits. Sustainable Development.

## INTRODUÇÃO

Atualmente, a sociedade mundial passa por um momento de preocupação em relação às questões das mudanças climáticas. Isso porque se verifica um aumento das emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE) na atmosfera terrestre, resultante do crescimento econômico e demográfico dos últimos séculos, especialmente após a revolução industrial. Tal modificação tem causado variação da temperatura superior à natural, provocando alterações climáticas atribuídas ao “efeito estufa” e consequências à sociedade, a exemplo de enchentes, secas, dentre outras catástrofes naturais (GRAU NETO, 2007).

Para amenizar essas mudanças climáticas, foi instituído, em 1997, o Protocolo de Kyoto (PK), acordo no qual os países desenvolvidos comprometeram-se a reduzir suas emissões de GEE, criando, como um dos instrumentos para alcançar essa meta, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). O MDL visa a elaboração de projetos, a serem implantados em países em desenvolvimento, com a finalidade de diminuir as emissões de GEE por meio da transferência de tecnologia mais limpa de países desenvolvidos e a promoção do DS nesses países, gerando créditos de carbono a serem vendidos no Mercado de Carbono (MC). O MC divide-se em duas modalidades, quais sejam: o mercado regulado, que tem suas diretrizes estabelecidas no PK e, mais especificamente, no MDL; e o mercado voluntário, que consiste em um ambiente em que os créditos são negociados entre agentes (governo, empresas, ONGs, etc.), a partir de interesses específicos desses, que não estão vinculados às metas estabelecidas pelo PK. Ocorre que, não obstante a necessidade de obtenção do DS através de projetos de redução de GEE nesses mercados, pesquisas indicam baixa contribuição nesse sentido (BOYD *et al.*, 2009; BUMPUS; COLE, 2010). Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar os co-benefícios de projetos do MC brasileiro, suas contribuições complementares à redução de GEE para o alcance do DS, verificando sua atuação na conquista desse incremento. Para tanto, realizaram-se estudos de caso ilustrativos em dez projetos localizados na região semiárida do país, considerada uma das mais vulneráveis às mudanças climáticas (IPCC, 2007; MARENGO, 2007; SANTOS, 2008). Além das dificuldades naturais decorrentes do clima semiárido (a aridez, a deficiência hídrica e a imprevisibilidade das precipitações pluviométricas) (MALVEZZI, 2007; MAGALHÃES, 2009; SILVA, 2009), pesquisas indicam que essa região sofrerá um aumento da temperatura, com conseqüente elevação das taxas de evapotranspiração, associadas à maior irregularidade de chuvas. De acordo com os modelos climáticos atuais, a região poderá passar por um processo de aridização, no qual a vegetação nativa, caatinga, pode ser substituída por cactáceas, resultando na transformação do ecossistema atual para um semideserto ou deserto (MARENGO, 2007). Essas previsões indicam sérios riscos de

desenvolvimento para a população semiárida, de mais de 21 milhões de pessoas, que já se encontram entre as mais pobres e carentes do país, necessitando de urgentes estratégias de DS.

Este artigo divide-se em seis seções, incluindo esta Introdução. A seção seguinte trata do MC como instrumento de redução de GEE e seus co-benefícios. A terceira seção aborda as vulnerabilidades do semiárido, território delimitado neste estudo. Na quarta seção, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados e, posteriormente, seguem-se os resultados encontrados, finalizando-se com as conclusões e recomendações finais.

## **MERCADO DE CARBONO: INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE EMISSÃO DE GASES E PROMOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL?**

A United Nations Framework on Climate Change Convention (UNFCCC), que representa os países das Nações Unidas signatários da convenção sobre mudanças climáticas, ao elaborar o PK, dividiu os países em categorias para o estabelecimento ou isenção de metas. O chamado “Anexo I” é formado por 39 países desenvolvidos e potencialmente poluidores, bem como por países denominados “Economias em Transição”. Tais países possuem metas, com prazos fixados, para reduzirem as emissões dos gases em 5,2% (média), no período de 2008 até 2012, em relação aos níveis do ano de base de 1990. Já os denominados “Não-Anexo I” representam a categoria formada pelos países em desenvolvimento, dos quais faz parte o Brasil, sem metas definidas nesse primeiro período (SEIFFERT, 2009; LIMIRO, 2009). Convém ressaltar que na última reunião da UNFCCC, em dezembro de 2011, decidiu-se por uma prorrogação do PK em mais alguns anos, enquanto se define novo acordo diplomático que deverá estabelecer metas também para países em desenvolvimento. Para o cumprimento das metas, foram criados mecanismos de flexibilização que permitem a realização de compra e venda de Reduções Certificadas de Emissão (RCE): (i) o Comércio de Emissões (CE), que desencadeou livre comércio de direitos de redução de emissões em nível global; (ii) a Implementação Conjunta (IC), que permite que países com metas fixadas pelo PK adquiram Unidades de Redução de Emissões (URE) de outros países desenvolvidos; e, por fim, (iii) o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), único dos mecanismos do PK que permite a participação de países em desenvolvimento. O MDL constitui-se em um mecanismo adicional para o cumprimento das metas pelos países desenvolvidos e suas respectivas empresas, a partir da compra de créditos de carbono de projetos desenvolvidos em países em desenvolvimento. Esse é considerado um dos pontos de maior impacto trazidos pelo PK para as negociações internacionais, uma vez que introduz a possibilidade da comercialização das reduções de emissão efetivamente realizadas (SEIFFERT, 2009).

As negociações de créditos de carbono colocam as empresas e as atividades produtivas, de uma forma geral, em um papel de destaque frente às estratégias mercadológicas de enfrentamento das mudanças climáticas. Como relembram Okereke *et al.* (2012), empresas e governos estão sendo pressionados a atingir, concomitantemente, reduções em suas emissões e desenvolvimento, em ambiente de profundas conexões entre os domínios político e econômico. Para Simoni (2009), o MDL cria novas oportunidades de negócios

para empresas de setores distintos, tendo em vista a perspectiva de aumento de valor de mercado a partir desse mecanismo de flexibilização. Delfulpo (2009, p. 30) destaca que o MDL “mantém-se como importante alternativa para a viabilização de projetos e tecnologias que reduzam as emissões de GEE, sendo um instrumento com bastante procura por compradores internacionais”. Em função do valor do investimento ser menor, os países desenvolvidos tendem a financiar projetos de MDL em países em desenvolvimento, de tal forma que eles possam comprar o produto gerado desses projetos, ou seja, os créditos de carbono, para cumprimento das metas fixadas pelo PK.

No contexto brasileiro, no que tange às atividades de projetos de MDL, devidamente registradas no Conselho Executivo das Organizações das Nações Unidas (ONU), há atualmente 4.546 projetos registrados no mundo, sendo 210 no Brasil (UNFCCC, 2012). Os projetos de MDL tendem a introduzir alterações nos processos produtivos, com o intuito de aumentar sua sustentabilidade, conforme preconiza o Artigo 12 do PK, “onde os projetos de reduções de emissões de GEE devem necessariamente contribuir para o desenvolvimento sustentável” (IBRI, 2009, p. 9). Considerando as duas modalidades do MC, o mercado regulado tem como marco legal o PK e constitui-se em um ambiente institucional no qual os participantes estão submetidos à legislação e normas nacionais ou globais, que estabelecem critérios e regras uniformes para concepção de projetos e comercialização das Reduções Certificadas de Emissões (RCEs) oriundas dos projetos de MDL. Já o mercado voluntário de carbono constitui-se em ambientes institucionais nos quais são negociados entre os agentes (governo, empresas, ONGs, etc.) créditos de carbono ou Reduções de Emissão Voluntárias (ou Verificadas) (REVs), a partir de interesses específicos desses agentes, que não estão vinculados às metas obrigatórias estabelecidas pelo PK. Simoni (2009, p. 81) amplia a definição de mercado voluntário, afirmando que são “quaisquer mercados de carbono nos quais compradores e vendedores não estejam contingenciados por legislações mandatórias”. Nesses mercados, a preocupação dos investidores e compradores pauta-se no gerenciamento de seus impactos em relação às mudanças do clima, sua imagem, reputação, interesses em inovações tecnológicas para redução de GEE, legitimidade, necessidade de se prepararem para regulação futura e/ou planos de revenda de créditos de carbono, lucrando com as comercializações (IBRI, 2009). As negociações são feitas por organizações e indivíduos que querem neutralizar o impacto das emissões de GEE produzidas por suas atividades, viabilizando assim a geração de resultados positivos para a sustentabilidade, tanto do território local, quanto para o ambiente global (CARBONPOSITIVE, 2009; INSTITUTO CARBONO BRASIL, 2010).

O mercado voluntário surgiu de forma paralela ao mercado regulado de carbono e constitui-se em um arcabouço institucional no qual os projetos seguem Padrões Internacionais (PIs) criados por instituições privadas que estabelecem critérios próprios para aprovação dos projetos. De acordo com o CarbonPositive (2009), os PIs estabelecem *guidelines* para o desenvolvimento dos projetos de acordo com seus critérios, que por sua vez já são conhecidos pelo mercado, o que viabiliza a solidez desses projetos e que seus créditos possuam valor.

Portanto, o mercado voluntário de carbono apresenta-se como uma oportunidade de negócios para o Brasil, considerando-se que os créditos a ele ligados movimentaram em

2009 cerca de US\$ 2,8 bilhões em todo o mundo (ABNT, 2011). Entretanto, de acordo com Peters-Stanley *et al.* (2011), esse tipo de mercado representa somente 1% do volume de transações do mercado regulado de carbono.

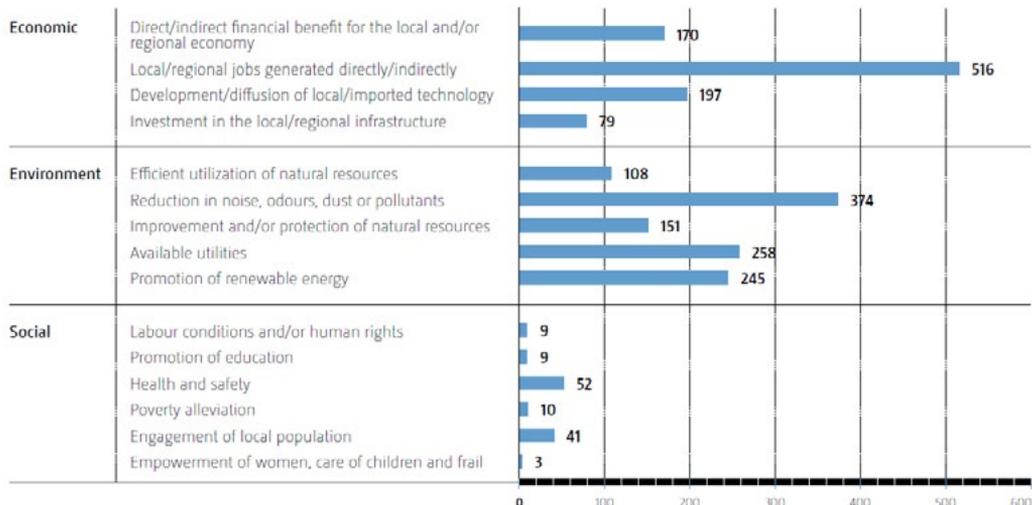
## **CO-BENEFÍCIOS DOS PROJETOS DO MERCADO DE CARBONO**

Um dos princípios do PK é que os projetos de MDL, presentes no mercado regulado, atendam a dois objetivos: reduzir as emissões de GEE nos países em desenvolvimento e contribuir para o DS. Dessa forma, os países em desenvolvimento não só receberiam investimentos com a sua implantação, como também passariam a estar em consonância com os princípios do DS (SEIFFERT, 2009). Nesse mercado, os co-benefícios seriam aqueles não associados diretamente à redução das emissões de carbono. De modo geral, esses benefícios incluem melhora na qualidade do ar e da água, intensificação na preservação do solo, proteção contra enchentes, energia elétrica para áreas rurais ou remotas e aumento nas oportunidades de emprego.

O MDL tem sido um mecanismo bem sucedido quanto à transferência de recursos para pagamento por reduções de emissões de GEEs. No entanto, há muitas críticas à promoção do DS (BUMPUS; COLE, 2010). Para os autores, o MDL pode ser visto sob duas perspectivas: por um lado, compreendido como um instrumento de movimentação de capital do Norte para o Sul, resultando, portanto, numa distribuição desigual dos benefícios do desenvolvimento, já que os co-benefícios que possam ser gerados 'seguem' as emissões de GEEs; por outro, seria um grande promotor de DS. Entretanto, o DS tem sido difícil de perceber por causa de problemas de negociação em âmbito global, a exemplo da soberania nacional, e pelo fato de não haver um consenso sobre os critérios e indicadores para determinação e avaliação dos co-benefícios. A maior dificuldade residiria no controle da verificação dos co-benefícios declarados alcançados. Esses dependem, em sua maioria, do local onde o projeto está sendo implantado, já que cabe à Autoridade Nacional Designada (AND) determinar os critérios que devem ser atendidos para sua contribuição quanto ao DS. Em geral, as decisões tomadas pelas ANDs atendem a um contexto específico, baseado em prioridades nacionais e institucionais, nas demandas do mercado e na participação (ou não) dos interessados em vários níveis. Dessa forma, a UNFCCC (2011) realizou estudo para avaliar o quanto um projeto de MDL contribui para o DS. Para tanto, foi elencada uma lista de indicadores de DS com base na qual um projeto é avaliado e deve demonstrar a natureza de sua contribuição. Deve-se ressaltar que se trata de uma proposta inovadora, pois, conforme relembram Bumpus e Cole (2010), cabe às ANDs de cada país determinar os critérios para que os projetos de MDL contribuam para o DS, não havendo, portanto, critérios e indicadores de uma forma unificada e consensual para avaliação de todos os países hospedeiros. O estudo da UNFCCC (2011) dispôs uma lista de 15 indicadores que cobrem três dimensões do DS: (i) desenvolvimento econômico, (ii) proteção ambiental e (iii) desenvolvimento social. Eles abrangem a maioria dos critérios usados por outros estudos (OLSEN; FENHANN, 2008; ALEXEEV *et al.*, 2010; BOYD *et al.*, 2009). A referida análise demonstrou que os co-benefícios mais frequentes são a criação de emprego (516

ocorrências) e redução do ruído, odores, poeira ou poluição (374 ocorrências), de um total de 2.250 projetos pesquisados (UNFCCC, 2011). Tal resultado corrobora os argumentos de Olsen e Fenhann (2008), os quais constataram padrão similar na análise de projetos de MDL, demonstrando que a geração de emprego foi o impacto mais provável, seguida de uma contribuição para uma melhor qualidade do ar (Figura 01):

**Figura 01** – Número de projetos de MDL por co-benefícios avaliados



Fonte: UNFCCC (2011)

O estudo da UNFCCC (2011) demonstrou que os tipos de co-benefícios declarados não mudaram muito ao longo do tempo, sendo, no entanto, sempre diversificados. Concluiu que, diante das inúmeras reivindicações declaradas nos Documentos de Concepção dos Projetos (DCPs) dos projetos de MDL, há uma forte evidência de contribuição para o DS no país de acolhimento. Entretanto, Boyd *et al.* (2009), observam que, anos após a implementação do MDL, é possível observar que o objetivo de promover o DS nem sempre é atendido. De acordo com os autores, isso se dá porque o critério a ser estabelecido está sob a responsabilidade dos governos dos países hospedeiros, os quais nem sempre os definem de forma clara e mensurável, preocupando-se apenas em obter investimento através do MC.

Não existem muitos estudos sobre co-benefícios dos projetos comercializados no mercado voluntário de carbono. Estudos como os de Nussbaumer (2009), Drupp (2011) e Wood (2011) destacam a exigência de alguns PIs (a exemplo do Clima Comunidade e Biodiversidade (CCB), Gold Standard e Social Carbon) na comprovação de co-benefícios que vão além da redução de emissão de GEEs, solicitando o atendimento a indicadores ambientais e sociais, como o envolvimento da comunidade local, utilização eficiente dos recursos naturais, dentre outros. Portanto, entende-se que os projetos do mercado voluntário registrados por esses PIs possuem, provavelmente, um potencial maior de contribuição para o DS (KOLLMUSS *et al.*, 2008).

## **VULNERABILIDADE SOCIAL, AMBIENTAL E CLIMÁTICA DO TERRITÓRIO SEMIÁRIDO BRASILEIRO**

Quando se fala de problemas sociais e ambientais, deve-se destacar a situação enfrentada por regiões áridas e semiáridas, como é o caso do semiárido nordestino – que ocupa cerca de 48% da Região Nordeste. Isso porque as secas prolongadas e a desertificação ocorrentes na região são responsáveis por perdas na agricultura e ameaças à biodiversidade, gerando impactos sociais, econômicos e, também, ambientais. A reflexão sobre a vulnerabilidade do semiárido torna-se ainda mais relevante quando se observa que, de acordo com as projeções do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC, 2007), para os cenários de mudanças climáticas globais e, também, com os estudos realizados no Brasil pelo Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2005) sobre o impacto dessas mudanças, a região semiárida brasileira será fortemente afetada pelo aquecimento global, visto que as chuvas deverão se tornar mais instáveis, a precipitação pluviométrica irá se reduzir e a evapotranspiração aumentará. Em realidade, os debates sobre as causas estruturais e consequências da miséria existente no semiárido nordestino iniciaram-se na segunda metade do século XX. Entretanto, conforme ressalta Silva (2006), até o início da década de 1980, a maioria das análises realizadas esteve acompanhada de julgamento superficial, segundo o qual a miséria, a fome e o atraso econômico seriam resultado das condições adversas do clima.

A forte desigualdade verificada entre as regiões Centro-Sul e Nordeste do Brasil vem sendo retratada há décadas (FURTADO, 1959). Consequência do modelo de desenvolvimento adotado para a região, que sempre colocou a seca como um problema estrutural a ser enfrentado, o Nordeste continua apresentando índices de desenvolvimento muito inferiores à maior parte do país. A região semiárida - que concentra mais da metade (58%) da população pobre do país (ASA, 2011) - é caracterizada pela escassez e irregularidade das chuvas (precipitação pluviométrica entre 250 mm a 600 mm anuais, concentrada entre os meses de dezembro a maio), alto índice de evaporação e secas periódicas, coincidindo com o chamado Polígono das Secas. A esses problemas, acrescenta-se o fato de que 32% de seus municípios apresentam alto Índice de Gini, o que coloca a região entre uma das mais desiguais do país. De acordo com os levantamentos realizados pela Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA) - rede que engloba mais de 750 organizações - metade da população da região, mais de dez milhões de pessoas, não possui renda ou tem como único rendimento os benefícios governamentais.

Foi constatado que os programas governamentais até então realizados, desenvolvidos sob a crença de que a realidade ambiental local era um empecilho a ser superado, não solucionaram os graves problemas sociais e econômicos existentes, apenas criando ilhas de concentração de poder, fez surgir visões altamente críticas ao modelo, entendendo a necessidade do desenvolvimento de formas de se lidar com a realidade ambiental existente. De acordo com Silva (2006), as alternativas até então apresentadas expressam um modelo de desenvolvimento fundamentado no “progresso” técnico e no domínio da natureza. Há um novo discurso, amparado por um conjunto de organizações não governamentais (ONGs) e algumas instituições públicas de pesquisa e extensão rural, que afirma a existência de alternativas sustentáveis de desenvolvimento para o semiárido nordestino, mais conhecido

por representar uma proposta de “convivência com o semiárido”. Com a possibilidade iminente das mudanças climáticas, prevê-se que os problemas sociais e ambientais já característicos do território semiárido tornarão a região ainda mais vulnerável. Uma das principais atividades sociais e econômicas da região, a agricultura de subsistência do tipo “sequeiro” encontra-se fortemente ameaçada, podendo provocar graves problemas de fome e inanição, além de intensas ondas migratórias (ANGELOTTI *et al.*, 2009). Dessa forma, torna-se imprescindível a realização de análises rigorosas sobre as propostas de desenvolvimento efetivadas para a área semiárida, sob pena de impedir-se a sustentabilidade da região para os anos vindouros.

### **Procedimentos Metodológicos**

Para alcance do objetivo deste artigo, foram adotados procedimentos metodológicos divididos em duas fases. A primeira teve caráter exploratório, concentrando-se em um levantamento documental (SILVERMAN, 2008), com o propósito de realizar o mapeamento dos DCPs dos projetos de redução de GEE que estão sendo negociados no mercado de carbono voluntário e regulados na região semiárida brasileira, utilizados na segunda fase da pesquisa. Além dos DCPs, nessa primeira fase, foram buscados documentos que apoiaram a concepção dos projetos. Realizou-se também uma pesquisa bibliográfica e documental, por meio de consulta a livros, relatórios corporativos, periódicos nacionais e internacionais, artigos científicos nacionais e internacionais, relatórios técnicos, bases de dados nacionais e internacionais, bem como em *sites* institucionais dos principais padrões voluntários de certificação de créditos de carbono (VCS, CCB, Gold Standard, Social Carbon, CCX, etc.) e, como fonte de dados dos projetos do mercado regulado, foi utilizado o *site* do MCT (2011). O corte temporal utilizado foi até 30/06/2011. Na segunda fase da pesquisa, adotou-se a abordagem de estudo de casos múltiplos, com o fim de organizar a coleta de dados e ilustrar certos tópicos dentro da avaliação e análise de dados (YIN, 2005). Ressaltamos que foi predominante a análise documental, tendo sido realizadas algumas visitas de campo como complementação. Identificados os dez projetos de redução de GEE existentes na região semiárida, seguiram-se as análises dos seus DCPs, fazendo-se uma breve descrição de cada um dos projetos para averiguar, especialmente, quais os benefícios adicionais propostos à redução de GEE (co-benefícios para o DS). Quanto ao conteúdo dos 10 DCPs, foi utilizada a matriz descrita no Quadro 01 para análise dos co-benefícios declarados pelos projetos, sendo marcado cada indicador como ‘+1’, quando observada uma contribuição positiva para o DS constante no documento, ‘0’, se não for mencionada contribuição, e ‘-1’, quando uma contribuição negativa para o DS é identificada. Essa matriz foi construída com base no estudo realizado pelo UNFCCC (2011) para o mercado regulado de carbono. De maneira complementar à “*desktop analysis*”, foram feitas pesquisas de campo em alguns dos 10 projetos aqui analisados, trabalho que se encontra em andamento.

**Quadro 01 – Modelo de Análise da Pesquisa**

CONCEITO	DIMENSÃO	COMPONENTE	INDICADORES
Co-benefícios do Mercado de Carbono	Desenvolvimento Sustentável	Desenvolvimento Econômico	Benefício financeiro direto / indireto para a economia local e / ou regional
			Geração de empregos locais / regionais
			Desenvolvimento ou difusão local ou importação de tecnologia
			Investimento em infraestrutura local/ regional
			Benefício financeiro direto / indireto para a economia local e / ou regional
			Geração de empregos locais / regionais
		Proteção Ambiental	Utilização eficiente dos recursos naturais
			Redução de ruído, odores, poeira ou poluentes
			Melhoria e / ou proteção dos recursos naturais
			Melhoria na utilização de energia
			Promoção de energias renováveis
		Desenvolvimento Social	Melhoria das condições de trabalho e / ou direitos humanos
			Promoção da educação
			Melhoria das condições de saúde e segurança
			Redução da pobreza
			Envolvimento da Comunidade Local
			Empoderamento das mulheres, o cuidado das crianças e dos frágeis

Fonte: Adaptado a partir de UNFCCC (2011).

### **O mercado de carbono no semiárido brasileiro e sua contribuição para o desenvolvimento sustentável do território**

Segundo mapeamentos realizados no *site* da UNFCCC para mercado regulado e no *site* do Markit e dos PIs do mercado voluntário, até 30/06/2011, havia dez projetos de MC já aprovados na região semiárida brasileira, sendo seis do mercado regulado e quatro do mercado voluntário (Quadro 02).

**Quadro 02** – Números de projetos aprovados na região semiárida até junho/2011

Localização	Qtd Projetos	%	Qtd Projetos	%
Semiárido	6	3,07	4	4,17
Demais Regiões	191	96,93	92	95,83
Total	195	100,00	96	100,00

Fonte: Elaborado pelos autores.

Percebe-se que, não obstante a vulnerabilidade climática apresentada no semiárido brasileiro, os projetos do MC possuem uma participação muito pequena na região, com predomínio de projetos do mercado regulado. Nenhum dos estados da região semiárida aparece na estatística do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT, 2011) para atividades de MDL no Brasil. Em se tratando de mercado voluntário, estados como Pernambuco e Bahia possuem alguns projetos em municípios do semiárido, apresentando, respectivamente, 8% e 4% de participação nesse mercado, conforme Souza, Paiva e Andrade (2011).

No tocante às atividades dos projetos do mercado regulado, foram mapeados no semiárido quatro projetos de suinocultura, um de aterro sanitário e um de energia eólica. No mercado voluntário, foram mapeados quatro projetos, sendo que todos eles têm o setor de substituição de combustíveis fósseis como escopo setorial e atividade empresarial e são relativos à produção de cerâmica. Essas atividades também representam as principais, em termos nacionais, conforme identificado por Souza, Paiva e Andrade (2011). Além disso, possuem como tecnologia de redução de GEE a substituição de biomassa nativa por resíduos ou biomassa oriunda de florestas plantadas.

Diante desses resultados, destaca-se que: (i) na região semiárida, prevalece o tratamento dos resíduos da suinocultura através de biodigestores anaeróbicos, diferentemente da situação visualizada no Brasil por completo, onde predominam projetos de energia renovável (MCT, 2011); (ii) verifica-se a ausência de projetos de substituição de combustíveis nos projetos do mercado regulado desse território, em contraponto com a preponderância desse escopo setorial nos projetos do mercado voluntário.

Análise dos co-benefícios dos projetos de mercado de carbono no semiárido brasileiro. Para melhor compreensão das análises realizadas, apresenta-se, inicialmente, uma breve descrição dos projetos estudados, conforme Quadro 03, a seguir.

**Quadro 03** - Descrição dos Projetos de Mercado de Carbono Analisados no Semiárido Brasileiro

Projeto	Localização	Ano de Início	Mercado	Principais Atividades	Breve Descritivo
Barro Forte (Projeto 01)	Tacaimbó (PE)	2009	Voluntário	Troca de combustível proveniente de mata nativa	Projetos comercializados no mercado voluntário sendo validados pelos Pls Verified Carbon Standard (VCS) + Social Carbon. Consistem na substituição de madeira nativa proveniente de desmatamento por resíduos ou biomassa oriunda de plantações com manejo sustentável para gerar energia térmica.
Gomes de Mattos (Projeto 02)	Crato (CE)	2006			
J L Silva (Projeto 03)	Lajedo (PE)	2006			
Kitambar (Projeto 04)	Caruaru (PE)	2006			
Fazenda Alecrim e Funil (Projeto 05)	Feira de Santana (BA)	2004	Regulado	Suinocultura	Integra um Programa de Atividades (PoA) com outro projeto também de suinocultura em Mata de São João (BA), dada a inviabilidade econômica, ambiental e social de um projeto isolado na região. Os projetos foram comercializados no MR e consistem na captura e queima do gás metano produzido a partir da decomposição anaeróbica de estrume proveniente da criação intensiva de suínos.
Fazenda Sol do Amanhecer (Projeto 06)	Feira de Santana (BA)	2004			
Granja JB (Projeto 07)	Ibirá (BA)	2004			
Janna Agropecuária Ltda. (Projeto 08)	Feira de Santana (BA)	2004		Captura e queima de biogás	
Aterro Sanitário (Projeto 09)	Feira de Santana (BA)	2008			
Projeto Petrobrás de Energia Eólica (Projeto 10)	Macau (RN)	2004			

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme se examina, não obstante todos os projetos serem categorizados como de pequena escala, apresentam características bastante distintas no que se refere às atividades

desenvolvidas e o mercado em que estão registrados.

A aplicação do modelo de análise (Quadro 01) anteriormente apresentado, tendo como base os DCPs analisados, originou as constatações descritas no Quadro 04, com relação aos co-benefícios de cada projeto dos mercados voluntário e regulado.

**Quadro 04** – Co-benefícios dos projetos analisados

Dimensão	Co-benefício	Projetos										Total
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	
Econômica	Benefício financeiro direto/ indireto para a economia local e /ou regional	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	4
	Geração de empregos locais / regionais	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	7
	Desenvolvimento ou difusão local ou importação de tecnologia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
	Investimento em infraestrutura local/ regional	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Ambiental	Utilização eficiente dos recursos naturais	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	5
	Redução de ruído, odores, poeira ou poluentes	-1	1	-1	-1	1	1	1	1	1	0	4
	Melhoria e / ou proteção dos recursos naturais	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	4
	Melhoria na utilização de energia	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	5
	Promoção de energias renováveis	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	9
Social	Melhoria das condições de trabalho e / ou direitos humanos	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	5
	Promoção da educação	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Melhoria das condições de saúde e segurança	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	9
	Redução da pobreza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Envolvimento da Comunidade Local	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	Empoderamento das mulheres, o cuidado das crianças e dos vulneráveis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborado pelos autores.

Verifica-se que os projetos analisados apresentaram co-benefícios bastante distintos ao DS, contudo, setorialmente, os projetos possuem comportamento semelhante. Entretanto, pode-se observar que a dimensão ambiental foi preponderante em co-benefícios apresentados, enquanto que a social foi a que obteve menor contribuição.

Os projetos de cerâmica – **Barro Forte, Gomes de Matos, J L Silva, Kitambar** –

comercializados no mercado voluntário, apresentaram algumas contribuições para o DS, sendo que a maioria contribui positivamente com 7 dos 15 indicadores elencados e, negativamente, com um, em três projetos.

Ademais, como um resultado da mudança de combustível, são desenvolvidos cursos de formação extensiva para os empregados, a fim de clarificar novos procedimentos relacionados com a troca de combustível e, assim, manter a qualidade do produto final. Sendo assim, tal co-benefício acarretou positivamente outros, na medida em que os treinamentos oferecidos também versavam sobre manuseio e condições mais seguras de trabalho, de saúde e de segurança, com a substituição de combustível. Tal fato corrobora o disposto por Paiva *et al.* (2012), segundo os quais alguns co-benefícios estimulam outros, particularmente como ocorre com a “melhoria das condições de trabalho” e “melhoria nas condições de saúde e segurança”.

Interessante ressaltar que o fato de os projetos de cerâmica estarem baseados na troca de combustível proveniente de mata nativa promove co-benefícios, como a utilização eficiente dos recursos naturais e promoção de energias renováveis, o que justifica sua preponderância sobre os demais. Além disso, a troca de combustível favorece a preservação dos recursos naturais, como a própria mata nativa, resultando em melhoria e/ou proteção desses recursos. Diferentemente, os projetos de cerâmica não visam gerar maiores sinergias no âmbito local, traduzindo-se em poucos co-benefícios relacionados à economia e comunidade local, a exemplo de investimento em infraestrutura; redução da pobreza; empoderamento das mulheres, o cuidado das crianças e dos frágeis; promoção da educação e benefício financeiro direto / indireto para a economia local.

Alguns projetos identificaram negativamente o co-benefício de redução de ruído, odores, poeira ou poluentes, uma vez que houve um aumento na geração de cinzas com a queima da biomassa. Entretanto, os projetos afirmam que esse impacto será mitigado com a incorporação das cinzas na argila utilizada como isolante térmico na entrada dos fornos.

Da mesma forma, os projetos de suinocultura comercializados no mercado regulado possuem contribuição idêntica em todos os analisados (**Fazenda Alecrim e Funil; Fazenda Sol do Amanhecer; Granja JB e Janna Agropecuária Ltda**), contribuindo, medianamente, com sete co-benefícios declarados. Entretanto, para esses projetos, a perspectiva econômica é preponderante em relação à social. Na dimensão econômica, a maior contribuição desses projetos está relacionada à geração de empregos locais, com a nova demanda que esse tipo de projeto proporciona para a fabricação, instalação, operação e manutenção de equipamentos especializados. Tal co-benefício impacta positivamente outros, como o benefício financeiro indireto à economia local, através do desenvolvimento ou difusão da tecnologia de biodigestores anaeróbicos. Quanto ao aspecto ambiental, os co-benefícios preponderantes foram: a redução de odores e poluentes presentes nos excrementos dos suínos, o que resulta na melhoria da qualidade hídrica, tendo em vista que tais dejetos deixam de ser lançados em lagoas ou rios, reduzindo a ocorrência de doenças de veiculação hídrica; e a melhoria na utilização de energia com a sua cogeração, resultando, também, na promoção de energias renováveis, já que há uma redução da dependência da energia

elétrica. Segundo dados dos DCPs analisados (UNFCCC, 2012), o biodigestor resulta na co-geração de energia geralmente utilizada para o aquecimento na granja. Contudo, assim como os projetos de cerâmica, os projetos de suinocultura possuem poucos co-benefícios no âmbito social, sendo apontada apenas a melhoria das condições de saúde e segurança, uma vez que os empregados são treinados, promovendo-se melhores condições de trabalho e saúde com o emprego da nova tecnologia.

Outro projeto analisado foi o do **Aterro Sanitário de Feira de Santana** que faz parte do mercado regulado de carbono. Como nos demais projetos, apresentou mediana contribuição para o DS, registrando apenas seis dos 15 indicadores. A maior contribuição deu-se no aspecto econômico, através de estímulo à difusão de nova tecnologia de captação do biogás, criação de novos empregos e aumento do investimento em infraestrutura local, com a melhoria do serviço de coleta de lixo oferecido para a cidade em que o projeto foi implantado. Nos co-benefícios ambientais, o destaque maior foi para o co-benefício de redução de ruído, odores, poeira ou poluentes, uma vez que houve redução nos odores, considerando a estrutura do aterro sanitário e a melhor disposição dos resíduos sólidos do município.

O Projeto **Petrobrás de Energia Eólica** apresentou também uma baixa contribuição para o DS, registrando apenas cinco dos 15 indicadores. O aspecto ambiental foi o mais marcante. Há destaque para a utilização mais eficiente do recurso natural, os ventos da região, além da diversificação da fonte de energia e a promoção de energias renováveis, como a eólica que é considerada uma das tecnologias mais limpas de geração de energia. Como co-benefício econômico, foi indicada, no documento do projeto, a difusão de uma tecnologia, através da importação de equipamentos e transferência de tecnologia da geração de energia eólica. Em relação ao aspecto social, o único co-benefício identificado foi o envolvimento da comunidade local, a partir das novas demandas específicas com a operação e a manutenção dos aerogeradores e unidades associadas, representando uma nova capacitação da força de trabalho.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo analisar os co-benefícios para o DS proporcionados por projetos brasileiros do MC localizados no território semiárido, tendo como estratégia metodológica a realização de pesquisa documental e análise de conteúdo de dez projetos de redução de GEE. Os resultados alcançados apontam para poucas contribuições desses projetos em prol do DS, em consonância com Boyd *et al.* (2009) e Bumpus e Cole (2010). Indicam também que o fato de estarem no mercado regulado ou voluntário não representa diferença na contribuição dos projetos de redução de GEE para o DS, sendo que o mesmo não pode ser afirmado no que se refere ao tipo de atividade desenvolvida.

Neste estudo, constatou-se, também, que alguns co-benefícios estimulam outros, conforme já afirmado por Paiva *et al.* (2012), e isso ocorre em ambos os mercados. Nos projetos de cerâmica (mercado voluntário), a “melhoria das condições de trabalho” promoveu o co-

benefício de “melhoria nas condições de saúde e segurança” da população, enquanto que no mercado regulado, no projeto de aterro sanitário, a difusão local da tecnologia de captura e queima do biogás influenciou o co-benefício de geração de empregos locais.

Contudo, é importante observar que existem diferenças nos tipos de co-benefícios desses mercados, sendo que alguns podem ser apontados como positivos em um mercado e negativos em outro. Esse fato foi verificado no setor cerâmico, onde o indicador de “redução de ruído, odores, poeira ou poluentes” foi apontado como positivo pelo estudo na UNFCCC (2011) em projetos do mercado regulado. Nesta pesquisa, analisando-se os projetos de cerâmica do mercado voluntário, o mesmo co-benefício foi pontuado negativamente, pois, nesses projetos, foi indicada a elevação da quantidade de cinzas geradas com a queima da biomassa.

Diante da fragilidade dos recursos naturais na região semiárida e da necessidade de busca de proposta de “convivência com o semiárido”, procurou-se encontrar os projetos que apontaram como co-benefício a melhor utilização dos recursos naturais existentes. Os projetos de cerâmica e de energia eólica se destacaram. Os primeiros distinguem-se através da preservação dos recursos naturais, como a própria mata nativa, resultando na melhoria e/ou proteção desses recursos; e o segundo, a partir do uso de recurso natural abundante (ventos) para a geração de energia mais limpa e diversificação da matriz energética local. Sendo assim, projetos como esses podem auxiliar a melhor convivência com as características específicas da região estudada.

Nos projetos de suinocultura, observou-se o potencial de redução na geração de odores e poluentes, através da redução dos resíduos da produção de suínos, evitando que esses excrementos sejam jogados no meio ambiente, evitando assim, a poluição dos corpos hídricos, tão escassos no semiárido.

Conforme verificado, a dimensão ambiental apresentou mais co-benefícios em ambos os mercados de carbono, sendo a “promoção de energias” geradas a partir de fontes renováveis como a biomassa a característica presente na maioria dos projetos analisados. O “desenvolvimento ou difusão local de tecnologia” foi um indicador econômico comum a todos eles. Evidencia-se, portanto, a predominância de projetos de energia no MC brasileiro e a tecnologia como diferencial desses projetos.

Quanto aos indicadores sociais, observa-se que os projetos de MC desenvolvidos no semiárido brasileiro trazem ainda poucos benefícios sociais para as comunidades da região. Dessa forma, um dos principais problemas atuais do território não está sendo contemplado pelos co-benefícios dos projetos analisados.

Não obstante os poucos co-benefícios identificados, cabe destacar que o fato de os projetos estarem ligados à substituição de biomassa nativa e à promoção de energias renováveis representa uma redução sobre os impactos na caatinga. Esse tipo de contribuição específica para a realidade local semiárida deveria ser enaltecida pelas autoridades e PIs responsáveis pela aprovação de projetos, visando ao efetivo DS do território.

A partir do momento que esses projetos analisados evitam o aquecimento global e o aumento

da temperatura na região, auxiliam indiretamente no combate à desertificação, preservando assim o ecossistema da caatinga por mais tempo.

As observações deste artigo fazem parte de um projeto de pesquisa que está em andamento, buscando ampliar as análises sobre o MC no Brasil. Com base no que já foi estudado, sugere-se a realização de pesquisas futuras a partir de estudos de caso, confrontando as informações dos DCPs com a realidade observada *in loco*.

## REFERÊNCIAS

ALEXEEV, J.; BERGSET, L.; MEYER, K.; PETERSON, J.; SCHNEIDER, L.; UNGER, C. An Analysis of the Relationship between the Additionality of CDM Projects and their Contribution to Sustainable Development. *International Environmental Agreements. Politics, Law and Economics*. v. 10, n. 3, p. 233-248, 2010.

ANGELOTTI, F., SÁ, I. B., MELO, R. F. de. Mudanças Climáticas e Desertificação no Semi-Árido Brasileiro. In: EMBRAPA SEMIÁRIDO. **Mudanças Climáticas e Desertificação no Semiárido Brasileiro**. Campinas, SP, Embrapa Informática Agropecuária, 2009.

ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO (ASA). **O Lugar da Convivência na Erradicação da Extrema Pobreza**. Reflexões e proposições da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), no intuito de contribuir para a garantia plena do acesso à água para todas as pessoas no Semiárido. Recife-PE, 10 de junho de 2011. Disponível em: <http://www.asabrasil.org.br/UserFiles/File/Olugardaconvivenciaaerradicaodaextremapobreza.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). ABNT NBR 15948:2011. **Mercado de Carbono Voluntário**: Princípios, requisitos e orientações para comercialização de reduções verificadas de emissões. Disponível em: <http://www.abnt.org.br>. Acesso em: 29 mar. 2011.

BOYD, E.; HULTMAN, N.; ROBERTS, J.; CORBERA, E.; COLE, J.; BOZMOSKI, A.; EBELING, J.; TIPPMAN, R.; MANN, P.; BROWN, K.; LIVERMAN, D. Reforming the CDM for Sustainable Development: Lessons Learned and Policy Futures. **Environmental Science & Policy**. 12, p. 820-831, 2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Nova Delimitação do Semi-Árido Brasileiro**. Brasília, DF, 2005. 32 p.

BUMPUS, A.; COLE, J. How Can the Current CDM Deliver Sustainable Development? In: **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, v. 1, p. 541-547, jul./ago. 2010.

CARBONPOSITIVE. **Standards Now Integral to Voluntary Carbon Market**. 2009. Disponível em: <<http://www.carbon.org.za/newsitem.php?itemid=144>>. Acesso em: 9 mar. 2011.

DELFULPO, Carlos Henrique. Protocolo de Kyoto. In: FUJIHARA, M. C.; LOPES, F. G. **Sustentabilidade e Mudanças Climáticas: Guia para o Amanhã**. São Paulo: Terra das Artes Editora: Senac. São Paulo, 2009.

DRUPP, M. Does the Gold Standard Label Hold its Promise in Delivering Higher Sustainable Development Benefits? A Multi-Criteria Comparison of CDM Projects. **Energy Policy**. 2011.

FURTADO, Celso. 1959. **A Operação Nordeste**. Livraria Republicana. Rio de Janeiro, 1959.

GRAU NETO, W. **O Protocolo de Quioto e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL: Uma Análise Crítica do Instituto**. São Paulo: Fiúza, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES COM INVESTIDORES (IBRI). **O Mercado de Carbono**. Cadernos IBRI. Série Sustentabilidade. 1. ed. 2009. Disponível em: <[http://www.ibri.com.br/download/publicacoes/IBRI\\_Caderno\\_1.pdf](http://www.ibri.com.br/download/publicacoes/IBRI_Caderno_1.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2010.

INSTITUTO CARBONO BRASIL. **Mercado Voluntário**. Disponível em: <[http://www.carbonobrasil.com/#mercado\\_de\\_carbono/mercado\\_voluntario](http://www.carbonobrasil.com/#mercado_de_carbono/mercado_voluntario)>. Acesso em: 25 maio 2010.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Working Group II Contributions to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers and Technical Summary. 2007.

KOLLMUSS, A.; ZINK, H.; POLYCARP, C. **Making Sense of the Voluntary Carbon Market: A Comparison of Carbon Offset Standards**. WWF Germany. 2008. Disponível em: <[assets.panda.org/downloads/vcm\\_report\\_final.pdf](http://assets.panda.org/downloads/vcm_report_final.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2012.

LIMIRO, D. **Créditos de Carbono: Protocolo de Kyoto e Projetos de MDL**. Curitiba: Juruá, 2009.

MAGALHÃES, A. As Mudanças Climáticas Globais e a Desertificação. In: ANGELOTTI, F.; SÁ, I.; MENEZES, E.; PELLEGRINO, G. **Mudanças Climáticas e Desertificação no Semiárido Brasileiro**. Petrolina: Embrapa Semi-Árido; Campinas-SP: Embrapa Informática Agropecuária, 2009.

MALVEZZI, R. **Semiárido: Uma Visão Holística**. Brasília: Confea, 2007.

MARENGO, J. A. **Caracterização do Clima no Século XX e Cenários Climáticos no Brasil e na América do Sul para o Século XXI Derivados dos Modelos Globais de Clima do 147 IPCC**, Relatório 1, Ministério do Meio Ambiente-MMA, Secretaria de Biodiversidade e Florestas – SBF, Diretoria de Conservação da Biodiversidade – DCBio. Brasília, Fevereiro 2007.

- MARKIT. **CGM Ceramic VCS Project Description (CGM-DP)**. 2011. Disponível em: <[http://mc.markit.com/br-reg/public/project.jsp?project\\_id=100000000000135](http://mc.markit.com/br-reg/public/project.jsp?project_id=100000000000135)>. Acesso em: 16 nov. 2011.
- MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (MCT). **Status Atual das Atividades de Projeto no Âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil e no Mundo**. 2011. Disponível em: <[http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0215/215908.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0215/215908.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2011.
- NUSSBAUMER, P. On the Contribution of Labelled Certified Emission Reductions to Sustainable Development: A Multi-Criteria Evaluation of CDM Projects. **Energy Policy**, 37, p. 91–101, 2009.
- OLSEN, K.; FENHANN, J. Sustainable Development Benefits of Clean Development Mechanism Projects: A New Methodology for Sustainability Assessment Based on Text Analysis of the Project Design Documents Submitted for Validation. **Energy Policy**, v. 36, n. 8, p. 2819–2830, 2008.
- OKEREKE, C.; WITTNEBEN, B.; BOWEN, F. Climate Change: Challenging Business, Transforming Politics. In: OKEREKE, C.; WITTNEBEN, B.; BOWEN, F. (Org.) **Business & Society**, v. 51, n. 1, p. 1–24, Special Issue Climate Change: Challenging Business, Transforming Politics. Mar. 2012.
- PAIVA, D.; VENTURA, A.; GOMES, G.; FERNANDEZ, L.; RAMOS, L. O Mercado Voluntário de Carbono: Análise de Co-benefícios de Projetos Brasileiros para o Desenvolvimento Sustentável. XXXVI Encontro Nacional da ANPAD. **Anais...** Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2012.
- PETERS-STANLEY, M.; HAMILTON, K.; MARCELLO, T.; SJARDIN, M. **State of the Voluntary Carbon Markets 2011**. Ecosystem Marketplace and Bloomberg New Energy Finance. 2011. Disponível em: <[http://www.foresttrends.org/documents/files/doc\\_2828.pdf](http://www.foresttrends.org/documents/files/doc_2828.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2011.
- SEIFFERT, M. **Mercado de Carbono e Protocolo de Quioto: Oportunidades de Negócio na Busca da Sustentabilidade**. São Paulo: Atlas, 2009.
- SILVA, R. A. da. Políticas Públicas e Sustentabilidade do Desenvolvimento no Semi-Árido Brasileiro. In: ANGELOTI, F.; SÁ, I.; MENEZES, E.; PELLEGRINO, G. **Mudanças Climáticas e Desertificação no Semi-Árido Brasileiro**. Petrolina: Embrapa Semi-Árido; Campinas: Embrapa Informática Agropecuária, 2009.
- SILVA, R. M. A. **Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semi-Árido: Transições Paradigmáticas e Sustentabilidade do Desenvolvimento**. 2006. 298 f. Tese (Doutorado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- SIMONI, W. Mercado de Carbono. In: FUJIHARA, M.; LOPES, F. **Sustentabilidade e Mudanças Climáticas: Guia para o Amanhã**. São Paulo: Terra das Artes Editora: Senac

São Paulo, 2009.

SILVERMAN, D. **Interpretação de Dados Qualitativos**: Métodos para Análise de Entrevistas, Textos e Interações. São Paulo: Artmed, 2008.

SOUZA, A.; PAIVA, D.; ANDRADE, J. Perfil do Mercado Voluntário. XIII Encontro Nacional de Gestão Empresarial e Meio Ambiente (ENGEMA). **Anais...** São Paulo, 5 a 7 de dezembro de 2011.

**UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTIONS ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC)**. Disponível em: <[http://cdm.unfccc.int/about/dev\\_ben/pg1.pdf](http://cdm.unfccc.int/about/dev_ben/pg1.pdf)>. Acesso em: 2 set. 2012.

**UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTIONS ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC)**. **Benefits of the Clean Development Mechanism**. 2011. Disponível em: <[http://cdm.unfccc.int/about/dev\\_ben/pg1.pdf](http://cdm.unfccc.int/about/dev_ben/pg1.pdf)>. Acesso em: 23 jan. 2012.

WOOD, R. **Carbon Finance and Pro-poor Co-benefits**: The Gold Standard and Climate, Community and Biodiversity Standards [online] London: International Institute for Environment and Development. 2011. Disponível em: <<http://pubs.iied.org/pdfs/15521IIED.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2012.

YIN, R. **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

**Ana Cristina de O. Telésforo** Mestre em Administração pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Governança Ambiental Global e Mercado de Carbono” do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da Universidade Federal da Bahia – UFBA.

**Andrea Cardoso Ventura** Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Brasil. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Governança Ambiental Global e Mercado de Carbono” do NPGA/UFBA.

**Danielle Soares Paiva** Mestrado Profissionalizante em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Brasil. Doutoranda do Grupo de Pesquisa “Governança Ambiental Global e Mercado de Carbono” do NPGA/UFBA.

**José Célio Silveira Andrade** Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Brasil. Coordenador do Grupo de Pesquisa “Governança Ambiental Global e Mercado de Carbono” do NPGA/UFBA.

**Cleber Dutra** Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Professor da Universidade de Fortaleza – UNIFOR.





# RIGS

revista interdisciplinar de gestão social

A RIGS – Revista Interdisciplinar de Gestão Social é uma publicação acadêmica com periodicidade de 4 meses, contando, portanto, com 3 números por ano.

Pressupõe-se que a gestão social situa-se na contemporaneidade e em territórios pluridisciplinares de prática e investigação acadêmica, tratando de diversas problemáticas ligadas a campos de conhecimentos tais como Sociologia, Antropologia, Administração, Educação, Geografia, Arquitetura, Ciência Política, dentre outras.

Ao valorizar essa concepção abrangente e inclusiva da gestão, a RIGS publica documentos originais para o contexto brasileiro. São textos, fotos e vídeos que demonstram sua contribuição para o avanço da pesquisa e da prática com base na interdisciplinaridade.

A RIGS publica documentos inseridos em seis tipologias de contribuição: tecnológica, teórica, vivencial, indicativa, fotográfica e audiovisual.

[www.rigs.ufba.br](http://www.rigs.ufba.br)

