

CSDT

controle social e
desenvolvimento territorial

control social y
desarrollo territorial



EQUIPE EDITORIAL

Corpo Editorial

Aírton Cardoso Cançado (UFT)
Fernando Guilherme Tenório (FGV)
Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)

Gerente de Revista

Carlos Alberto Sarmiento do Nascimento (PPGCTIA / UFRRJ)

Editor de Produção

Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)

Editor Convidado

Sergio Luís Allebrandt (UNIJUÍ)

Corpo Editorial

Adriana Soares de Schueller (UFRRJ)
Alejandro Santibañez Handschuch (Universidad de Chile)
Alex Pizzio da Silva (UFT)
Cezar Augusto Miranda Guedes (UFRRJ)
Fernando Javier Isuani (UNGS - Argentina)
Guilherme Mendes Tenório (UFRRJ)
Fernando López Parra (UASB - Equador)
José Roberto Pereira (UFLA)
Luis Moretto Neto (UFSC)
Márcio de Albuquerque Vianna (UFRRJ)
Marco Antônio Teixeira (FGV)
Roberto da Costa Pimenta (FGV)
Sérgio de Mattos Hilst (UFRJ)
Thais Soares Kronemberger (UFF)
Waldecy Rodrigues (UFT)

Projeto Gráfico

Vinícius Henrique Brandão (UFRRJ)
Sandra Rodrigues Bolwerk (UFT)

SUMÁRIO

Editorial	4
1. Aspectos de Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável com agricultoras: Uma análise a partir da avaliação do curso de extensão módulo de Política de Assistência Social no meio rural na comunidade de Mazombinha – Itaguaí / RJ	6
<i>Lucimar Ferraz de Andrade Macedo; Carlos Alberto Sarmiento do Nascimento; Lamounier Erthal Villela; Eduardo Gusmão da Costa</i>	
2. Participación , control social, tranparencia y asociatividade en una acción de gobierno en Chile; el caso del Fic Apícola	24
<i>Eduardo Leiva Zumelzu; Alejandro Santibáñez Handschuh</i>	
3. Ponderações sobre a função social da propriedade aplicada à atividade de mineração de areia no município de Seropédica	37
<i>Paulo Henrique Zuzarte Ferreira; Adriana Soares de Schueler; Michelle Aparecida Mallet Monteiro; Denise de Alcantara Pereira</i>	
4. As ações do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial da UFFRJ na recomposição do Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande. A ênfase na Gestão Social e no Controle Social	50
<i>Márcio de Albuquerque Vianna; Carlos Frederico Bom Kraemer; Lamounier Erthal Villela; Dayenne Gomes Brandão de Oliveira; Daniel Senna Dias</i>	
5. La racionalidad económica como proceso: contribuições metodológicas y controversias a seis décadas de los aportes seminales de H. Simon's	67
<i>Juan Leandro Munt; Gisela Anabel Barrionuevo; María Soledad Fernandez</i>	
Relatório de Viagem: Santiago e Província de Los Lagos -Chile	84
Monografia - Memórias da cultura de Volta Redonda - A trajetória do Conselho Municipal de Políticas Culturais	97
<i>Vinicius Henrique Brandão; Júlio César Andrade Abreu</i>	
Resenha - DALLABRIDA, Valdir Roque. Teorias do desenvolvimento: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. Curitiba: Editora CRV, 2107. 238 p.	118
<i>Daniele de Ouro Mamed</i>	
Livro: Dicionário em Desenvolvimento Regional e temas correlatos	123
Política Editorial	125

A segunda edição da Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial (CSDT), apresenta cinco artigos e um relatório de viagem nas temáticas da revista, em especial: Gestão social, controle social, desenvolvimento territorial em diversas dimensões. A revista é um dos resultados do projeto “Gestão Social e Cidadania: O Controle Social do Desenvolvimento Regional”, correspondente ao apoio recebido pelo Edital Pró-integração n.55/2013 (CAPES/MI), e financiamento da CAPES e Fundação Getulio Vargas (FGV) por meio de sua Rede de Pesquisa e Conhecimento Aplicado.

Os artigos publicados nesta edição priorizam trabalhos acadêmicos das seguintes Instituições de Ensino Superior (IES), associadas à Revista CSDT: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da FGV, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) e Programa de Pós-Graduação em Ciências Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA), ambos da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Federal de Tocantins (UFT).

A partir desta edição, a Revista CSDT com a finalidade da promoção à iniciação científica, apresenta uma seção com trabalhos monográficos que versem sobre as temáticas que envolvem as perspectivas técnico-científicas da Revista CSDT. Doravante, também teremos a inclusão da seção resenha de livros acadêmicos relacionados às temáticas de Gestão Social, Economia Solidária, Desenvolvimento territorial Sustentável, Igualdade Participativa, Cidadania, políticas públicas, etc.

Serão apresentadas as seguintes produções nesta edição:

Aspectos de gestão social e desenvolvimento territorial sustentável com agricultoras: Uma análise a partir da avaliação do curso de extensão módulo de Política de Assistência Social no meio rural na comunidade de Mazombinha – Itaguaí / RJ: Lucimar Ferraz de Andrade Macedo, Carlos Alberto Sarmiento do Nascimento, Lamounier Erthal Villela e Eduardo Gusmão da Costa

“Participación , control social, tranparencia y asociatividade en una acción de gobierno en Chile; el caso del Fic Apícola - Eduardo Leiva Zumelzu, Alejandro Santibáñez Handschuh”

Ponderações sobre a função social da propriedade aplicada a atividade de mineração de areia no município de Seropédica: Paulo Henrique Zuzarte Ferreira, Adriana Soares de Schueler, Michelle Aparecida Mallet Monteiro e Denise de Alcantara Pereira

As ações do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial da UFRRJ na recomposição do colegiado territorial da baía da ilha grande: a ênfase na gestão social e no controle social: Márcio de Albuquerque Vianna, Carlos Frederico Bom Kraemer, Lamounier Erthal Villela, Dayenne Gomes Brandão de Oliveira e Daniel Senna Dias

A racionalidade econômica como um processo: contribuições metodológicas e controvérsias seis décadas desde contribuição seminal de H. Simon's: Juan Leandro Munt e Gisela Anabel Barrionuevo

Relatório de viagem à Santiago e Província de Los Lagos – Chile (09 a 16 de dezembro de 2015)

A partir desta edição à Revista CSDT, contará com duas novas seções. A primeira com monografias de cursos de graduação e outra sobre resenhas de livros, publicados a partir do ano de 2014. Onde respectivamente estaremos apresentando:

Memórias da Cultura de Volta Redonda, A trajetória do Conselho Municipal de Políticas Culturais – Administração Pública, Universidade Federal Fluminense (UFF), Volta Redonda, 2016.

Vinicius Henrique Brandão, Júlio Cesar Andrade de Abreu

DALLABRIDA, Valdir Roque. Teorias do desenvolvimento: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. Curitiba: Editora CRV, 2107. 238 p.

Danielle de ouro Mamed

Excepcionalmente nesta edição, estaremos apresentando o dicionário de “Desenvolvimento regional e temas correlatos”, Organizado pelos professores Marcos Paulo Dhein Griebeler e Mário Riedl, publicado pelas Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT /RS), Brasil.

Boa Leitura
Os editores



v.2, n.2, jul./dez. 2017 ISSN: 2527-1253

Aspectos de Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável com agricultoras: Uma análise a partir da avaliação do curso de extensão módulo de Política de Assistência Social no meio rural na comunidade de Mazombinha – Itaguaí / RJ

Lucimar Ferraz de Andrade Macedo *

Carlos Alberto Sarmiento do Nascimento **

Lamounier Erthal Villela ***

Eduardo Gusmão da Costa ****

* Doutoranda em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária (PPGCTIA - UFRRJ), Mestre em Desenvolvimento territorial e políticas públicas (PPGDT - UFRRJ), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), integrante do Laboratório de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial e políticas públicas (LPDT / UFRRJ). E-mail: lluferraz@yahoo.com.br

** Doutorando em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária (PPGCTIA - UFRRJ), Mestre em Desenvolvimento territorial e políticas públicas (PPGDT - UFRRJ), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, integrante do Laboratório de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial e políticas públicas (LPDT / UFRRJ). Bolsista CNPq Brasil pelo programa de pro-integração. E-mail: ca.sarmiento@ig.com.br

*** Pós-doutor em Administração Pública pela EBAPE/FGV; Doutor em Economia Aplicada pela Université de la Sorbonne Nouvelle (Paris III); Coordenador do Laboratório de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial (LPDT), Professor Adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ/DECECON/PPGCTIA). E-mail : lamounier.erthal@gmail.com

Doutor em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária (PPGCTIA - UFRRJ), mestre em Administração e desenvolvimento empresarial (UNESA), integrante do Laboratório de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial e políticas públicas (LPDT / UFRRJ). E-mail: eduardogusmao1@gmail.com

RESUMO

Localizado no município de Itaguaí, o bairro de Mazombinha, vem sofrendo significativas transformações socioculturais e econômicas, resultado de megaempreendimentos que se instalam na região. Um dos aspectos resultantes deste movimento é a diluição da mão de obra no campo, o que pode comprometer a multifuncionalidade da agricultura familiar: a reprodução socioeconômica das famílias, a manutenção desse tecido social e cultural, da segurança alimentar e a preservação dos recursos naturais e da paisagem rural. Nesse sentido, as mulheres do campo passam a ter um papel importante para a preservação dessa atividade em suas comunidades, já que os homens das famílias são atraídos para os empregos na construção civil, na busca por melhores remunerações. Este artigo consiste em uma avaliação do módulo sobre assistência social oferecido para as mulheres da comunidade rural de Mazombinha que buscou apontar o acesso aos direitos garantidos como uma das possibilidades efetivas de alterar a lógica de exclusão social vigente na região. Os resultados iniciais desta pesquisa apontam que houve avanços no que diz respeito ao entendimento das agricultoras sobre seus direitos e mecanismos de promoção de suas autonomias enquanto agentes sociais de seus territórios, com um pensamento de transformação das instâncias de controle social de seu território e alguns desdobramentos práticos ainda que limitados.

Palavras-chave: gestão social; patriotismo constitucional; Equador.

RESUMEN

Ubicado en el municipio de Itaguaí, el distrito de Mazombinha, ha sufrido importantes transformaciones socio-culturales y económicas, resultado de megaproyectos que se instalan en la región. Uno de los aspectos resultantes de este movimiento es la dilución de la mano de obra en el campo, lo que puede comprometer la multifuncionalidad de la agricultura familiar: la reproducción socioeconómica de las familias, el mantenimiento de este tejido social y cultural, la seguridad alimentaria y la preservación de los recursos naturales. el campo. En este sentido, las mujeres rurales desempeñan un papel importante en la preservación de esta actividad en sus comunidades, ya que los hombres de la familia se sienten atraídos por trabajos en la industria de la construcción, en busca de una mejor remuneración. Este artículo es una evaluación del módulo sobre asistencia social que se ofrece a las mujeres de la comunidad rural de mazombinha, que buscaba señalar el acceso a derechos garantizados como una de las posibilidades efectivas para cambiar la lógica de exclusión social vigente en la región. Los resultados iniciales de esta investigación señalan que ha habido avances en la comprensión de las campesinas sobre sus derechos y mecanismos para promover sus autonomías como agentes sociales de sus territorios, con la idea de transformar las instancias de control social de su territorio y algunas Despliegue Práctico pero limitado.

Palabras clave: Gestión Social, Desarrollo Territorial Sustentable; Asistencia social; Política pública

ABSTRACT

Located in the municipality of Itaguaí, the district of Mazombinha, has undergone significant socio-cultural and economic transformations, the result of mega-projects that settle in the region. One of the aspects resulting from this movement is the dilution of the workforce in the countryside, which can compromise the multifunctionality of family agriculture: socio-economic reproduction of families, maintenance of this social and cultural fabric, food security and the preservation of natural resources and Of the countryside. In this sense, rural women play an important role in preserving this activity in their communities, since the men of the family are attracted to jobs in the construction industry, in search of better remuneration. This article is an evaluation of the module on social assistance offered to women in the rural community of Mazombinha who sought to point out the access to guaranteed rights as one of the effective possibilities to change the logic of social exclusion in force in the region. The initial results of this research point out that there have been advances in the understanding of women farmers about their rights and mechanisms to promote their autonomies as social agents of their territories, with a thought of transforming the instances of social control of their territory and some unfolding Practical yet limited.

Key Words: Social Management, Sustainable Territorial Development; Social assistance; Public policy

1. Introdução

O município de Itaguaí-RJ localizado na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, a 69 quilômetros da capital do estado. Possui uma população estimada de 117.374 habitantes, segundo IBGE Cidades (2014), com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,715, considerado alto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ocupando a 39ª posição entre os 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro e 1454ª dentre os 5564 municípios brasileiros ocupa uma área de 271,563 km². Sendo então o 26º mais populoso do estado e o primeiro de sua microrregião.

Um fato histórico é o reconhecimento do potencial agrícola de Itaguaí, já em 1790 a necessidade de abastecimento da cidade do Rio de Janeiro orientou uma nova política para o território de Itaguaí à época parte integrante da Fazenda Santa Cruz. Esta torna-se vital para abastecimento de alimentos para os moradores do Rio de Janeiro sede do vice-reinado desde 1763. (COSTA; MOREIRA et al. , 2010). Em outro momento em 1930, o município teve um importante papel na agricultura do Estado, o presidente Getúlio Vargas valorizou a agricultura do município promovendo uma reforma agrária com o objetivo de ampliar a produção de gêneros alimentícios para abastecer o Estado do Rio de Janeiro. Nessa época promoveu-se um expressivo fluxo migratório de colonos estrangeiros (em sua maioria japoneses) que também receberam terras em várias regiões do município. Atualmente se pode destacar a produção de banana, feijão mandioca e milho. Além da criação de caprinos ovinos e suínos IBGE (2010). A estrutura produtiva agrícola do município foi aceleradamente transformada até meados dos anos 2006, quando foi anunciado que o município e seu entorno iriam sediar grandes empreendimentos estratégicos para o crescimento econômico do país.

A partir do ano de 2007, iniciou-se na re-

gião a implementação de indústrias consideradas megaempreendimentos¹, o que impactariam diretamente questões como aumento populacional, inserção de novas políticas públicas, investimento público e privado, meio ambiente, infraestrutura urbana etc. em todo o Município e região. Dentre os empreendimentos e megaempreendimentos, aqueles que merecem um destaque pelo porte de seus investimentos são: A ThyssenKrupp – CSA, Companhia Siderúrgica do Atlântico, Companhia Siderúrgica Nacional –CSN, Porto Sudeste do Brasil S/A, Estaleiro naval PROSUB – EBN / Odebrecht. Na área geográfica da zona do Porto de Itaguaí teve início no ano 2007 a implementação das atividades da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, com investimento inicial de mais de R\$ 7.89 bilhões de Reais, mais de 18 mil empregos diretos durante a obra de implementação e 3,5 milhões de empregos na operação segundo fontes do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA/RJ.

Iniciaram-se no ano de 2010 as obras de construção do megaempreendimento do até então denominado Porto Sudeste S/A. Cujo o principal intuito foi à criação de um terminal portuário privado que escoasse a produção de minério de ferro extraído no estado de Minas Gerais, sendo sua utilização mista (própria e alugada). As conclusões do empreendimento estão previstas para o ano de 2015/2016, com investimentos somente no triênio 2011/2013 na ordem de mais de R\$ 1.3 bilhões. No ano de 2008 a Marinha do Brasil dá início ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos - PROSUB, com o intuito de desenvolver dois submarinos de propulsão nuclear e mais quatro de diesel-elétrico que segundo a Marinha servem para ampliariam os espaços de proteção da costa brasileira.

Para o desenvolvimento desse projeto foi realizado um consórcio entre a empresa Francesa DCNS (Direction des Constructions Navales et Services) e a Odebrecht, Brasil. No ano de 2012 deu início a implantação/construção do estaleiro e uma base naval na região da praia do saco do

Engenho (Bairro da Ilha da Madeira), com uma extensão total de 700 metros de extensão por 14 metros de diâmetro, perfazendo um total de 103 mil m², atualmente o espaço total das atividades do PROSUB perfazem um total de 487 mil m².

Segundo relatórios disponíveis na página da Marinha do Brasil² até o ano de 2014 foram gastos R\$ 10.3 bilhões (R\$ 5.2 bilhões somente no triênio 2012-2014), com uma proporção de 48% das obras concluídas, e com uma previsão de R\$ 2.261 bilhões, para conclusão de metas (não há informações públicas de quais seriam tais metas) e mais R\$ 11 bilhões para conclusão dos cronogramas físico-financeiros. A previsão da Marinha do Brasil é que durante todo o processo de implementação do megaempreendimento serão criados 8 mil empregos diretos e 32 mil indiretos durante a construção, além de mais 5.600 empregos diretos e 14 mil indiretos no processo de execução prática.

Existe também um grande terreno da PETROBRÁS no município de Itaguaí, entretanto sem nenhuma operação industrial no momento. Atualmente, somados são mais de 25 empreendimentos e megaempreendimentos, no Município de Itaguaí e seu entorno, o que afeta diretamente as condições socioeconômicas dos territórios, e consequentemente influenciam na implementação e execução das políticas públicas em escala local.

Complexo portuários, Petrobrás, Gerdau e TKCSA



Fonte: Alcântara, QUAPA – SEL RJ

A seguir será apresentado de forma breve sobre a situação da agricultura familiar no município de Itaguaí, sobre o interesse de estudo e pesquisa sobre a temática da agricultura familiar e o curso oferecido aos agricultores rurais na região do Mazombinha.

2. Agricultura familiar local e o projeto de pesquisa e extensão

As mudanças citadas anteriormente no território afetaram diretamente os moradores e agricultores rurais, segundo os dados do Censo Agropecuário (2006), apontam que no município de Itaguaí encontram-se 279 estabelecimentos de agricultura familiar numa área de 2.184 ha, enquanto existem 103 estabelecimentos de agricultura não familiar numa área de 5.480 ha (IBGE, 2010 apud VILLELA ET. AL, 2014). Desta forma tem-se a relação aproximada de 2,7 estabelecimentos de agricultura familiar para cada estabelecimento não familiar e 2,5 ha de agricultura não familiar para cada hectare de agricultura familiar no município. Quanto ao número de pessoas ocupadas em estabelecimentos agropecuários foram constatados que no município de Itaguaí havia neste período 137 mulheres e 974 homens com este tipo de ocupação (IBGE, 2014 apud VILLELA ET AL., 2014). Estes dados mostram uma relação de 7,10 homens para cada mulher ocupada em estabelecimentos agropecuários.

Percebeu-se que a região vem sofrendo significativas transformações socioculturais e econômicas ao atrair empreendimentos e megaempreendimentos para região, impactando diretamente nas atividades agropecuárias e de desenvolvimento territorial sustentável. Um dos aspectos resultantes desse impacto é a diluição da mão de obra no campo, atraída pelos empreendimentos que podem comprometer a multifuncionalidade da agricultura familiar: a reprodução socioeconômica das famílias, a manutenção des-

se tecido social e cultural, da segurança alimentar e a preservação dos recursos naturais e da paisagem rural BONAL e MALUF (2007). Nesse sentido, as mulheres do campo passam a ter um papel importante para a preservação dessa atividade, já que os homens das famílias são cooptados para os empregos na construção civil, na busca por melhores remunerações.

O interesse de estudo sobre esta temática partiu da implementação do projeto de pesquisa e extensão universitária de responsabilidade do Laboratório de Pesquisa e Desenvolvimento Territorial (LPDT), vinculado ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) e Programa de Pós-graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), intitulado: A participação das mulheres em atividades rurais nos municípios de Seropédica e Itaguaí (RJ): pesquisa e extensão para a capacitação em Gestão Social na agricultura familiar visando o desenvolvimento territorial sustentável, que posteriormente se transformaria no Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET-BIG), englobando não somente o município de Itaguaí, mas toda a região da Baía da Ilha Grande, onde se localiza também os municípios de Seropédica, Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty.

Com relação à ampliação do projeto para um núcleo é válido ressaltar a participação do governo federal, por meio de parceria entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e o extinto Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) buscou fortalecer as instâncias colegiadas responsáveis pelo controle social das políticas públicas na área da agricultura familiar no Território da Baía da Ilha Grande, composto de entidades representantes da sociedade civil e do poder público, viabilizando o apoio ao seu funcionamento com oferta de assessoramento técnico. Através do Edital CNPq/MDA/SPM-PR nº 11/2014 constituiu os Núcleos

de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) que tem como principal objetivo assessoria técnica ao Colegiado BIG para a gestão social e apoio para realização de ações territoriais, produção de dados e informações, monitoramento e avaliação das ações viabilizando a difusão de conhecimentos, métodos e tecnologias voltadas para a gestão social do território.

Entretanto está artigo, se debruça especificamente sobre o plano de trabalho inicial do projeto que tinha como uma de suas finalidades o diagnóstico da realidade da agricultura familiar do município de Itaguaí, ressaltando o papel das mulheres neste contexto.

Além de oferecer um curso sobre política de assistência social no meio rural, proporcionando uma formação/capacitação em gestão social e capacitação técnica para mulheres envolvidas em atividades rurais da agricultura familiar do município de Itaguaí, fundamentais na construção e implementação das políticas públicas municipais para o desenvolvimento territorial sustentável da agricultura familiar na região.

O módulo/extensão “A Política de Assistência Social no meio rural”, curso oferecido às agricultoras da região de Mazombinha – Itaguaí, buscou capacitar sobre as ferramentas para acesso aos direitos garantidos nos princípios e diretrizes da PNAS, principalmente os estabelecidos nos incisos IV e V³ dos princípios que garantem a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais e a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

O curso foi efetivamente oferecido no próprio território rural de Mazombinha – Itaguaí – Rio de Janeiro, contando com um total de 18 alunas participantes, todas agricultoras residentes da localidade, tanto a capacitação como as entrevistas ocorreram durante o segundo semestre do

ano de 2015, tendo suas resultantes analisadas e concluídas, durante o primeiro semestre do ano de 2016.

Assim buscou-se o fortalecimento das agricultoras, como principais atores sociais daquele território, visando o fortalecendo, participação e o controle social da política, de acordo com o inciso II das diretrizes da PNAS⁴ que aponta a importância da participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

3. Metodologia

O estudo apresentará uma abordagem qualitativa a partir da análise crítica da realidade, que Segundo MINAYO (2002), corresponde a questões muito particulares, com nível de realidade que não pode ser quantificada. Para FLICK (2009), a pesquisa qualitativa é de particular relevância ao estudo das relações sociais, devido à pluralidade das esferas da vida e a dissolução de “velhas” e formas de vida. Essa nova pluralidade exige uma nova sensibilidade para o estudo empírico das questões. Apresentaremos a seguir o desenvolvimento da metodologia do estudo, consistindo em coleta e tratamento de dados.

Etapa 1 – Coleta de dados: foi escolhido, como instrumento de coleta de dados, o questionário fechado que segundo GIL (2007), permite obter respostas que possibilitam a comparação com outros instrumentos de coleta de dados. Este tipo de questionário facilita o tratamento e análise da informação, exigindo menos tempo, aplicando entrevista semiestruturada. Os instrumentos foram construídos com base nas categorias elencados por PERICO (2009) destacados no referencial teórico. O universo da amostra analisada parte de 18 agricultoras que frequentaram o curso oferecido. Deste total 1/3 do total foi entrevistado.

Etapa 2 – Tratamento de dados: para o tratamento das informações colhidas será identificado no questionário à adequação às dimensões contidas no modelo de avaliação de participação social a partir das dimensões: Coesão Social, Coesão Territorial, Governabilidade, Sustentabilidade, Inclusão econômica e Bem-estar que segundo PERICO (2009) o conceito de território nesse contexto é de fundamental importância, apontando que o território deve ser examinado de maneira complexa, destacando sua identidade, que representam múltiplas relações sociais.

Etapa 3 – Análise complementar de dados: para o tratamento de algumas informações colhidas foi correlacionado para efeito de análise à adequação às dimensões contidas no modelo de avaliação de participação social⁵ a partir dos critérios de análise: Valorização Cidadã, Canal de difusão, Abertura de espaços de decisão e Aprovação cidadã dos resultados.

4. Revisão Teórica

Durante o processo inicial de formação do projeto universitário sobre a participação das mulheres em atividades rurais nos municípios de Seropédica e Itaguaí (RJ), quatro temáticas mais específicas, mostraram-se fundamentais e recorrentes sendo necessário um aprofundamento teórico são: (A) Gestão Social, (B) Desenvolvimento territorial sustentável, (C) Assistência social como política de gestão social e (D) Questão de Gênero. Desta forma a seguir será apresentado uma revisão teórica sobre os termos em destaque.

4.1. Gestão Social

O termo gestão social vem sendo usado nas últimas décadas em diferentes ângulos de análises. Suponha-se que tal fato se relaciona nas transformações que se processam na sociedade capitalista. O termo desafia intelectuais, pesqui-

sadores, 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 e monológica, por um gerenciamento participativo, dialógico onde o poder de decisão é deliberado pelos vários atores sociais envolvidos. Neste estudo pensamos gestão social de acordo com o modelo de democracia deliberativa e processo dialógico de Habermas (2003), 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, p. 02), 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, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório. A gestão social é uma ação que busca o entendimento negociado e não o resultado, o que é típico do mundo empresarial privado. Na gestão social todos os envolvidos têm direito à fala. 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.

Em síntese, a gestão social pode ser apresentada como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na

inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência, como pressuposto e na emancipação como fim último [...] em outras palavras, pode haver gestão para além dela. (CANÇADO, TENÓRIO e PEREIRA, 2011, p 69)

No 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. Segundo Habermas (apud TENÓRIO, 2012, p. 24) de acordo com a visão republicana, os direitos políticos – predominantemente direitos de participação e comunicação política – são liberdades positivas. Pois garantem não a liberdade frente às pressões externas, mas sim a possibilidade de participar de uma prática comum, por meio do exercício em que converte os cidadãos naquilo que desejam ser: autores politicamente autônomos de uma comunidade de pessoas livres e iguais.

Desta forma, do ponto de vista republicano o objetivo da comunidade pressupõe o bem comum. Porém, alcançar tal objetivo exige empenho político em definir, estabelecer, efetivar e sustentar o conjunto de direitos daquela sociedade. Neste sentido Tenório (2012, p. 26), aponta que os direitos constitucionais estão postos, resta-nos enquanto cidadãos, buscar efetivar o que a Constituição Federal, definindo a participação cidadã não somente por meio de seus representantes eleitos (democracia representativa), mas também pela ação direta (democracia participativa).

O autor aponta ainda que cidadania participativa de políticas públicas seria o cidadão interagindo dentro de espaços públicos, pactuando os seus interesses em função do bem comum. O conceito de cidadania deliberativa adotado por Tenório (apud VILLELA, 2012, p. 38) teve como base os preceitos teóricos de Habermas (2003) e sua relação com os critérios de avaliação da participação cidadã desenvolvidos pelo Instituto de

Governo e Políticas Públicas da Universidade de Barcelona – IGOP.

Tomaram como base a definição de cidadania deliberativa, em que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum, definiram as categorias e indicadores através dos quais sugerem uma forma de avaliação de processos decisórios deliberativos. Conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Cidadania Deliberativa: critérios de análise

Categories	Crítérios
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.	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes
	Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.
	Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.
	Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.
	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.
Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.
	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.
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.
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.	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.
	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Perfil dos atores: características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.
	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.
Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das 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.
Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.
	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

4.2 Desenvolvimento Territorial Sustentável

O conceito de desenvolvimento sustentável foi usado pela primeira vez no ano de 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que elaborou um relatório chamado de Brundland. No referido relatório o conceito de sustentabilidade foi definido como: O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.

A realidade do município de Itaguaí é de um grande crescimento econômico. Porém, segundo SACHS (2008) os objetivos do desenvolvimento vão além da multiplicação da riqueza material, afirmando que o crescimento é condição necessária, mas de forma alguma suficiente para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos.

O autor aponta os cinco pilares do desenvolvimento sustentável: 1) Social, fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais por causa a perspectiva de disfunção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do planeta. 2) Ambiental, com as suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como “recipientes” para disposição de resíduos); 3) Territorial, relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades; 4) Econômico, sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam; 5) Político, a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem; a liberdade faz

toda a diferença. SACHS (2008).

Portanto, o desenvolvimento sustentável visa atrelar desenvolvimento, crescimento econômico e preservação do meio ambiente para geração presentes e futuras. De acordo com JACOBI (1999), o eco desenvolvimento, além de incorporar definitivamente os aspectos ecológicos no plano teórico, enfatiza a necessidade de inverter a tendência autodestrutiva dos processos de desenvolvimento no seu abuso contra a natureza.

Segundo PERICO (2009) o conceito de desenvolvimento territorial sustentável visa criar mecanismos de avaliação das ações dos poderes públicos. O autor enfatiza que o conceito de território nesse contexto é de fundamental importância, apontando que o território deve ser examinado de maneira complexa, destacando sua identidade, que representam múltiplas relações sociais. A experiência de um povo e sua fonte de significado e identificação simbólica expressa suas relações de poder e assim sua política.

Desta forma, o autor aponta que para se avaliar as relações de poder em um determinado território devem-se observar as seguintes dimensões: **Coesão social**, que consiste no alcance da equidade entre os grupos sociais que compõem o território. Em termos do desenvolvimento democrático, implica a garantia e o respeito aos direitos dos cidadãos, expressos nos processos de participação, diversidade, identidade, autoestima, inclusão e equidade. **Coesão territorial**, que se refere ao equilíbrio e à unidade nacional que favorecem aos territórios a encontrar possibilidades de implementar seus próprios modelos de desenvolvimento territorial sustentável. Os componentes básicos da coesão territorial surgem do desenvolvimento endógeno pautado nas capacidades e recursos de cada território, utilizados nos modelos de desenvolvimento que potencializam todos os recursos territoriais na produção de bens sob arranjos econômicos e produtivos eficientes em termos econômico e social, e que reduzem as desigualdades territoriais e regionais expressas no desequilíbrio do

modelo de desenvolvimento do Brasil.

Para essa razão, a política procura criar condições de maior igualdade entre as regiões diferentes. **Governabilidade**, que explicita a capacidade da sociedade para implementar processos de longo prazo, tendo em vista alcançar as metas e propósitos do desenvolvimento. A plena governabilidade implica na presença de instituições territoriais fortalecidas, a descentralização, negociações territoriais, um exercício cidadão, confiança e solidariedade.

Sustentabilidade, que consiste na viabilidade dos modelos de desenvolvimento em longo prazo, sob o princípio de que o modelo deve garantir que as oportunidades de bem-estar e crescimento ocorrem de forma equitativa e intergeracional. Significa que o desenvolvimento atual não ponha em risco as possibilidades de desenvolvimento das gerações futuras. Demanda simultaneamente a equidade intrageracional, implicando que as oportunidades de bem-estar de alguns membros da sociedade não inviabilizem as possibilidades de outros. Essa sustentabilidade norteia ao uso sustentável dos recursos naturais e dos serviços ambientais. A **Inclusão econômica**, onde esclarece que objetivo final da dinamização econômica não se restringe ao crescimento, à competitividade das empresas e ao aumento das rendas individuais. Essa inclusão deve refletir nos modelos com rentabilidade social, participação dos pequenos produtores, produtividade e potencialização das economias locais e por último a dimensão de Bem-estar— assinalando que o alvo último do desenvolvimento territorial sustentável é o bem-estar e a felicidade das populações pertencentes aos territórios. Esse bem-estar é relativo aos diferentes tipos de modelos e de projetos territoriais, mas tem de se refletir no desenvolvimento humano e na qualidade de vida. A ausência ou inoperância de uma dessas dimensões causa desequilíbrio socioeconômico e ambiental; pois tais dimensões são o marco do Desenvolvimento Territorial Sustentável.

4.3 Assistência Social como política de proteção social

A Política de Assistência Social no Brasil ganha novo estatuto com a Constituição Federal de 1988, compondo a seguridade social, de responsabilidade do Estado e direito do cidadão. No campo da seguridade social, em conjunto com a saúde e a previdência social, a assistência social é proteção, atuando protetiva e preventivamente nas situações de risco social. Tais riscos não advêm de situações de caráter físico, psicológico, biológico, como a saúde, mas atua no campo relacional da vida humana. A assistência social se coloca no campo da sociedade e está sob sua responsabilidade os ricos sociais oriundos dos processos de convívio e insustentabilidade de vínculos sociais.

Em 1993 a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, define a Assistência Social como “direito do cidadão e dever do estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais [...] através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, art. 1º, LOAS, 1993).

Após a LOAS, foram implementadas Políticas Nacionais e Normas Operacionais Básicas que normatizaram e organizaram as ações de Assistência Social, tais como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004), e a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS-2005).

Segundo a PNAS-2004, a Política de Assistência Social se efetiva em conjunto com outras políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, tendo como propósito de seu enfrentamento a garantia dos mínimos sociais e a universalização dos direitos sociais. Os usuários da Política de Assistência Social são em suma, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos.

Após a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, tornou-se necessário à criação de uma Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS), que atendesse às previsões instituídas pela PNAS. Nesse período movimentos populares pleiteavam o avanço da cidadania, e a implementação da NOB/SUAS, deliberada durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social no ano de 2003, sendo aprovado uma agenda de reuniões e ações com intuito de discussões acerca da construção e consolidação da NOB/SUAS, culminando com a aprovação através da Resolução nº 130 de 15 de julho de 2005 do Conselho Nacional de Assistência Social.

A IV Conferência Nacional realizada em dezembro de 2003 aprovou uma nova agenda política para o reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas de assistência social no Brasil. Deliberou pela implantação do SUAS, modelo de gestão para todo território nacional, que integra os três entes federativos e objetiva consolidar um sistema descentralizado e participativo, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. (Ministério do Desenvolvimento Social, 2005)

A NOB/SUAS é um instrumento de regulamentação que tem como proposta predominante a reciprocidade das ações da rede de proteção social básica e especial, com centralidade na família, ampliando a proteção e a universalização de direitos, aperfeiçoando a gestão, qualificando e fortalecendo a participação e o controle social. No que se referem aos princípios da política de assistência social, os mesmos estão dispostos no artigo 4º da LOAS, foram retomados na PNAS 2004 e assim estabelecidos conforme o Quadro 2:

Quadro 2 – Princípios da Política de Assistência Social

LOAS/1993	PNAS/2004
I - Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica.	I - Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica.
II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas.	II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas.
III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, em comum à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vestimentar de necessidade.	III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, em comum à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vestimentar de necessidade.
IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;	IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
V - Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.	V - Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Fonte: QUINONERO, C. G. et AL, 2013.

Em relação às diretrizes da política, se observarmos o processo histórico a partir da Constituição Federal e a atualização na LOAS/1993, decorrendo num fortalecimento jurídico-político,

onde se agrega a diretriz de primazia da responsabilidade do Estado e o comando único das ações em cada esfera de governo e, posteriormente, a PNAS/2004, que inclui a centralidade na família para concepção de serviços, projetos, programas e benefícios, conforme Quadro 3

Quadro 3 – Diretrizes da Política de Assistência Social

Constituição Federal de 1988 - Artigo 204	LOAS/1993 – artigo 5º	PNAS/2004
I-Descentralização político administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social	I-Descentralização político administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo	I – Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais
II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.	II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis	II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis
	III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo	III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo
		IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos

Fonte: QUINONERO, C. G. et AL, 2013.

É válido a ressalva, que todas as diretrizes, tanto do LOAS como da PNAS, tornam-se indissociáveis no que tange a participação da sociedade civil, como agente construtor da política pública e fortalecimento do território, principalmente em grupos que sofrem a pressão de gênero, no caso das mulheres e mercadológicas no que se refere a agricultores rurais.

4. Gênero em questão

O ser humano nasce dotado de determinadas características biológicas que o enquadra como um indivíduo do sexo masculino ou feminino. O sexo é definido biologicamente tomando como base a genitália, cromossomos sexuais e hormônios com os quais se nasce. Porém, para alguns autores, o conceito de gênero vai para além da definição biológica. Segundo CISNE (2015), os estudos de gêneros surgem no final do século 20 sob influência de feministas acadêmicas, nas décadas de 70 e 80. O objetivo dos estudos na época era analisar as desigualdades entre homens e mulheres pelo ponto de vista das construções sociais, determinadas através das relações sociais.

Para LOURO (2008) ser mulher depende das marcas, gestos, comportamentos, preferências e até mesmo das frustrações causadas por ensinamentos advindos de normas, regras e valores impostos pela sociedade em uma dada cultura. Simone de Beauvoir cita que: “Ninguém nasce mulher; torna-se mulher”. A frase indica que o modo de ser, esta no mundo e não resulta de um único ato, mas que se constitui numa construção contínua de reflexões e teorizações muitas vezes polêmicas. A frase pode ser aplicada no masculino, fazer de alguém um homem requer, de igual modo, investimentos continuados. Nada é natural, ser homem e ser mulher constituem-se em processos que acontecem no âmbito da cultura. Assim, mesmo que teóricas e intelectuais discutam quanto aos modos de

compreender e atribuir sentido a esses processos, homens e mulheres, de certo modo, costumam concordar que não é o momento do nascimento e da nomeação de um corpo como macho ou como fêmeo que faz deste um sujeito masculino ou feminino. Essa construção do gênero e da sexualidade é contínua, ao longo de toda a vida. Alguns autores para além da discussão de gênero aprofundam o assunto inclusive sobre o advento do capitalismo e a posição social da mulher na sociedade de classes. Para SAFFIOTI (2013) em todas as épocas a mulher tem contribuído para subsistência de sua família e para criar a riqueza social. Anteriormente a revolução agrícola e industrial, nas economias pré-capitalistas, as mulheres das camadas trabalhadoras trabalhavam nos campos e nas manufaturas, nas minas, nas lojas, nas oficinas e também realizavam outras tarefas domésticas, ditas na época como tarefas femininas.

Segundo CISNE (2015) a divisão sexual do trabalho é resultado de um sistema patriarcal capitalista que através de divisão hierárquica entre sexos, atribui às mulheres um baixo prestígio social as submetendo aos trabalhos mais precarizados. ANTUNES (1999), analisa a condição da mulher na sociedade de classes e aponta que a mulher trabalhadora, em geral, realiza sua atividade de trabalho dentro e fora de casa, ela é duplamente explorada pelo capital. Considerando a questão de gênero relacionado ao contexto da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como um direito que fortalece a cidadania encontra-se este também imbricado com a questão de gênero no Brasil.

Esta realidade se faz presente no meio rural visto que no campo se reproduzem as desiguais e hierarquizadas relações de gênero. Nelas a divisão sexual do trabalho na esfera doméstica – familiar e público da produção situam a mulher como “instrumento” e não como sujeito e alvos das políticas. (SILVA, ARRAZOLA, 2015).

5. Resultados e Análise

Durante a capacitação, construção e levantamento da pesquisa, foram utilizadas algumas categorias de análise (Quadro abaixo), levantadas pelo Laboratório de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial (LPDT)⁶ da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), como fundamentais para o entendimento das temáticas de gestão social, território, meio rural e território. A partir das categorias analíticas foram formuladas questões, aplicadas perguntas 1/3 das alunas participantes. Abaixo compõe-se o quadro resultante da entrevista com resultados diretos observados.

Categoria Analítica	Pergunta Do Questionário	Resultados
Coesão Social	Como você avalia sua comunidade em relação à participação nas políticas públicas?	Três agriculturas afirmaram que participam pouco e outras três que não participam.
	Após o curso, você percebeu as agriculturas mais envolvidas nas políticas públicas do município?	A maioria das agriculturas perceberam que algumas agriculturas passaram a se envolver mais (5). Uma agricultora considerou que a maioria passou a se envolver mais nas políticas públicas municipais depois do curso.
Categoria Analítica	Pergunta do Questionário	Resultados
Coesão Territorial	O curso provocou alguma discussão no território de Mazambinha sobre formas de organização coletiva das agriculturas?	Todas as agriculturas apontaram que o curso despertou muitas discussões.
Categoria Analítica	Pergunta do Questionário	Resultados
Governabilidade	Como você avalia a importância do diálogo entre as agriculturas locais, prefeitura e empresas para o desenvolvimento do seu território?	Cinco das agriculturas entrevistadas consideraram muito importante o diálogo com os outros atores locais. Uma entrevistada considera apenas importante.
Categoria Analítica	Pergunta do Questionário	Resultados
Sustentabilidade	O curso colaborou para os atores do território dialogar sobre o conceito de sustentabilidade?	Três agriculturas disseram que o curso colaborou para o diálogo dos atores do território. Duas foram menos otimistas, mas admitiram que colaborou um pouco. Uma entrevistada não soube responder.
Categoria Analítica	Pergunta do Questionário	Resultados
Inclusão econômica	O curso colaborou para pensar estratégias de melhor rentabilidade na produção agrícola de Mazambinha?	Todas as entrevistadas disseram que o curso colaborou para pensar estratégias de melhor rentabilidade para sua região, sendo que cinco delas disseram que colaborou bastante.
Categoria Analítica	Pergunta do Questionário	Resultados
Bem-estar	Após o curso você percebeu alguma mudança coletiva em relação ao bem-estar local?	Todas as agriculturas perceberam mudança coletiva em relação ao bem-estar local após o curso, sendo que quatro delas consideraram esta uma grande mudança.

Fonte: Própria

Observou-se através da aplicação do questionário, que as agricultoras de Mazombinha que passaram pelo curso “A Política de Assistência Social no Meio Rural”, perceberam melhorias nas questões que envolvem sua participação junto aos atores locais. No que se refere à coesão social, apreende-se que a participação continua baixa, mas que houve melhorias já que a maioria das entrevistadas admitiu que algumas agricultoras passaram a se envolver mais no processo de participação social. Essa ideia é corroborada pelo discurso de uma das agricultoras que quando entrevistada disse:

O que acontece lá é que poucas pessoas se interessam em participar de reuniões, conselhos e querem ver mudanças. Algumas participaram do curso de empreendedorismo financiado pela VALE. Foram 80 participantes com seus projetos e 8 escolhidos. Lá de Mazomba tiveram dois projetos escolhidos para a empresa incentivar a pôr em prática. Então tem que participar, correr atrás das coisas. Só que poucas querem. (ENTREVISTADA 1)

Quando à coesão territorial, observou-se que as agricultoras consideram importante o diálogo entre os atores do territorial em prol de um desenvolvimento territorial sustentável. Na fala das agricultoras entrevistadas torna-se evidente essa conscientização em função das dificuldades por elas enfrentadas:

As reuniões para montar a cooperativa ‘está’ acontecendo. Tem participado a ODEBRECHT, VALE, Itaguaí Construções Navais – ICN, Secretaria de Meio Ambiente.... mas parece que não anda, nossas falas são diferentes das deles.... mas estamos tentando, caminhando, vamos ver. (ENTREVISTADA 2)

Também tem acontecido reuniões para tratar do assunto da cooperativa que estamos tentando criar. Mas o pessoal do governo que vem participar tem outros interesses. Como eu já tinha te falado, nós somos pequenos, eles querem pen-

sar muito grande, em grandes lucros, não falamos a mesma língua, isso acaba desanimando a gente. (ENTREVISTADA 1)

No que tange a dimensão da governabilidade podemos observar no quadro analítico acima que as agricultoras consideram importante o diálogo entre os atores: sociedade, poder público e mercado para o fortalecimento dessa dimensão para o território. Quanto à categoria sustentabilidade o quadro 4, indica uma avaliação positiva das entrevistadas, mas percebeu-se durante a aplicação do questionário que não ficou claro para as agricultoras este conceito.

Podemos observar que o conceito de inclusão econômica foi bem apreendido pelas agricultoras e colaborou para pensar estratégias de rentabilidade econômica para a região, a mobilização para criação da cooperativa é uma delas. Porém percebe-se, na fala abaixo, que o poder público não valoriza a questão rural. Poderíamos atribuir esse fato a baixa contribuição da agricultura como atividade econômica.

Como é tudo muito difícil em Mazombinha, o governo não incentiva. De repente esse é o motivo da falta de participação. Só lembram da gente em tempo de eleição. Ano que vem vai ter muita gente por aqui. Políticos querendo voto. (ENTREVISTADA 2)

Quando à categoria bem-estar é possível dizer, de acordo com a opinião das agricultoras, que houve uma melhora no bem-estar geral da comunidade em função das informações e debates promovidos durante o curso.

O curso explicou sobre os meios de buscar ajuda né? Falou onde tem os CRAS, Bolsa família... ah também falou dos conselhos né? Pra gente participar... então esse incentivos é que precisamos para fortalecer a gente. Precisamos de mais cursos para incentivar a gente. (ENTREVISTADA 1)

Além das categorias analíticas, foram constituídas perguntas pautadas, na perspectiva de participação/valorização cidadã e gestão social, tendo como parâmetro as análises destas temáticas, definidas por Tenório e Villela (2008).

Quadro 5 – Critérios, resultados e análise da participação cidadã e da gestão social.

Critério	Pergunta do Questionário	Resultados
Valorização cidadã	Como você avalia sua comunidade em relação à participação nas políticas públicas?	Três agriculturas afirmaram que participam pouco e outras três que não participam.
	Após o curso, você percebeu as agriculturas mais envolvidas nas políticas públicas do município?	A maioria das agriculturas perceberam que algumas agriculturas passaram a se envolver mais (5). Uma agricultora considerou que a maioria passou a se envolver mais nas políticas públicas municipais depois do curso.
Critério	Pergunta do Questionário	Resultados
Canal de difusão	O curso provocou alguma discussão no território de Mazombinha sobre formas de organização coletiva das agriculturas?	Todas as agriculturas apontaram que o curso despertou muitas discussões. (não foram especificadas quais)
Critério	Pergunta do Questionário	Resultados
Abertura de espaços de decisão	Como você avalia a importância do diálogo entre as agriculturas locais, prefeitura e empresas para o desenvolvimento do seu território?	Cinco das agriculturas entrevistadas consideraram muito importante o diálogo com os outros atores locais. Uma entrevistada considerou apenas importante.
Critério	Pergunta do Questionário	Resultados
Apropriação cidadã dos resultados	Após o curso você percebeu alguma mudança coletiva em relação ao bem-estar local?	Todas as agriculturas perceberam mudança coletiva em relação ao bem-estar local após o curso, sendo que quatro delas consideraram esta uma grande mudança.

Na perspectiva de Tenório e Villelaet (2008), em relação às políticas públicas e a valorização cidadã por parte das agricultoras locais o que ficou notório foram as dificuldades de diálogo entre a comunidade, prefeitura e empresas da região, e a busca de abertura de espaços de decisão conjuntas, com esferas públicas/privadas além da necessidade de construção de uma comunidade coesa através de instâncias de controle social, visando uma maior formação cidadã e a busca de resultados convergentes para a comunidade e o território do Mazombinha.

6. Considerações Finais

Observa-se que a ausência do contexto rural nas ações desenvolvidas pelas políticas públicas no estado afastou a população rural da possibilidade de compartilhar garantias, direitos e acesso ao modelo de proteção social brasileiro, conjuntamente com a população das áreas urbanas. Em Mazombinha - Itaguaí averiguou-se que o rural é identificado como o lado atrasado do município passando a exercer o papel secundário no modelo de desenvolvimento urbano-industrial implantado e forçado pelos megaempreendimentos na região.

A realidade observada foi na medida que as agricultoras locais exercem pluriatividade com suas tarefas domésticas, de cuidar da terra na agricultura familiar, de agregação de valor à produção (processamento) e na comercialização da produção. O que faz com que elas tenham uma tripla jornada de trabalho. Sendo que os homens da família são atraídos para a construção civil e para as empresas instaladas nos municípios tendo assim um compromisso com o trabalho socialmente reconhecido através do emprego formal.

Esse artigo aponta a necessidade ao acesso prático a direitos garantidos pela política de assistência social como uma das possibilidades efetivas de alterar a lógica de exclusão vigente,

contribuindo para o aprofundamento e afirmação da concepção e materialização das ações contidas na PNAS. Neste sentido a inclusão da população rural torna-se um desafio inadiável. Assim sendo, a Assistência Social demonstra-se uma política transversal que busca dialogar com as demais políticas públicas em prol da garantia de direitos dos sujeitos sociais.

Buscou-se no curso oferecido conscientizar as agricultoras do seu papel enquanto sujeitos de direito e atores fundamentais para o desenvolvimento territorial sustentável do seu território. Observamos que o conteúdo foi apreendido, apesar das dificuldades por elas apontadas para colocar as ideias em prática por falta de um canal de diálogo como poder público local. Alguns avanços em relação à inclusão dessas agricultoras foram observados, principalmente em relação à mobilização para criação da cooperativa (fundada no ano de 2016). Podemos observar que o módulo do curso trouxe para elas uma visão mais clara de participação social e do seu papel enquanto sujeitos de direito daquele território.

Podemos notar que o módulo do curso 'A Política de Assistência Social no meio rural' colaborou para uma melhor compreensão das agricultoras em relação aos seus direitos sociais vinculados às dimensões específicas do desenvolvimento territorial sustentável: coesão social, coesão territorial, governabilidade, sustentabilidade, inclusão econômica e bem-estar. O curso contribuiu também para melhoria da qualidade dos processos participativos das agricultoras participantes. O que potencializa uma melhor gestão social para além das políticas públicas apresentadas.

Pode-se afirmar que o curso, construiu na comunidade uma proposta de participação cidadã contínua ao diálogo, consciente de seu papel no território e agente transformador de sua comunidade, pode-se notar isso no incentivo e criação de uma cooperativa no ano de 2016, após a promoção do curso, participação dos agricultores locais em feiras de agricultores na região e a par-

ticipação permanente desses atores rurais no colegiado da Baía da Ilha Grande, que trata especificamente sobre questões de seus interesses, com outros agricultores rurais, outras comunidades tradicionais, agentes públicos/privados o estado e a universidade.

7. Referências Bibliográficas

ALCANTARA, Denise. *Itaguaí e Seropédica: nós nas redes – Conflitos e transformações da paisagem*. Artigo do anais da VI oficina de Arquitetura da Paisagem e III oficina Quapa-SEL RJ, p. 1-25. 2011

ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA/SDT). *Instruções preliminares para o assessoramento aos Colegiados Territoriais – 2º SEM / 2015*. Brasília: MDA/SDT 2015.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS: Construindo as Bases para Implementação do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, 2005.

CISNE, M. *Gênero, divisão sexual do trabalho e serviço social*. 2. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

FISCHER, T. *Gestão contemporânea, Cidades Estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local*. In. Tânia (org.). *Gestão estratégica: Cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1996.

FLICK, U. *Introdução à Pesquisa Qualitativa*; tradução Joice Elias Costa. – 3.ed. – Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5. ed. 8. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: Entre factividade e validade*. 2º ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

JACOBI, P. *Meio ambiente e sustentabili-*

dade. In: CEPAM. *O município no século XXI*. São Paulo: CEPAM, 1999.

LOURO, G. L. *Gênero e sexualidade: pedagogias contemporâneas*, Rio Grande do Sul: Revista-Pro-Posições, v. 19, n. 2 (56) - maio/ago. 2008

MINAYO, M.C.S. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 21º ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV EAESP, 2012.

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

QUINONERO, C. G. et al. *Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS*. O Social em Questão - Ano XVII - nº 30. Revista do Departamento de Serviço Social - PUC - RJ, 2013.

SACHS, I. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*, Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2008.

SAFFIOTI, H. I. B. *A mulher na sociedade de classes*. 3. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SILVA, M.Z.; ARRAZOLA, L.S. *Mulher, Política Pública de Segurança Alimentar e Relações de Gênero: Proposta para um debate*. Disponível em: <http://www.fazendogenero.ufsc.br/7/artigos/S/Silva-Duque_Arrazola_37.pdf> Acesso em: 22.07.2016 as 18:20h.

VILLELA, L. E.; GUSMÃO, E. C.; CANSADO, A. C. *Perspectivas da agropecuária do município de Itaguaí face a megaprojetos em implementação no local*. Revista Organizações Rurais & Agroindustriais, Lavras, v. 16, n. 2, p. 208-219, 2014.

¹Megaempreendimento - Operações de Larga escala que envolvem volumosos recursos e extensas superfícies. (SMOLKA, 2004 apud OLIVEIRA, 2012)

²Disponível em <www.mar.mil.br>

³Vide quadro 2 deste artigo.

⁴Vide quadro 2 deste artigo

⁵TENÓRIO E VILLELA ET AL. (2008).

⁶Responsável pela implementação do projeto



Participación , control social, transparencia y asociatividade en una acción de gobierno en Chile; el caso del Fic Apícola.

Eduardo Leiva Zumelzu *

Alejandro Santibáñez Handschuh **

* Administrador Público , Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Los Lagos, Colaborador del Observatorio Regional de Transparencia. contacto: eduardo-francisco.leiva@ulagos.cl

** Administrador Público de la Universidad de Chile, Magíster en Administración Pública , académico de la Universidad de Los Lagos, investigador y consultor en el área de políticas públicas, gobierno y gestión pública, responsable Observatorio Regional de Transparencia de la misma universidad contacto; asantiba@ulagos.cl

RESUMO

A crise de confiança que caracteriza as relações entre a sociedade civil e o estado em países como o Chile está deslocando-se preocupantemente às organizações intermédias e às pessoas. Tal circunstancia motiva a indagar a respeito do que pensam atores que representam um segmento determinado da sociedade civil que, para propósitos deste trabalho, é a Região de Los Lagos, Chile.

Devido à execução de um projeto de inovação tecnológica financiado com recursos do Governo da Região de Los Lagos os beneficiários de tal projeto são considerados como base e fonte primária de informação. Foi aplicado um instrumento de colheita de informação a eles para conhecer a sua percepção e opinião a respeito da ação do governo, o que permitiu

entender a distancia que os atores da sociedade civil pesquisada sentem em relação a estas temáticas que são vinculadas mais como parte da área pública e não do âmbito de ação pessoal e organizacional, a exceção da variável de associatividade que é considerada como uma temática própria.

Palavras chave:

Participação, Controle social, Associatividade.

RESUMEN

La crisis de confianza que caracteriza las relaciones entre la sociedad civil y el estado en países como Chile se está desplazando preocupantemente a las organizaciones intermedias y a las personas. Tal circunstancia motiva a indagar respecto a que piensan actores que representan un segmento de la sociedad civil determinado, que para el caso de este trabajo es la apicultura en la Región de Los Lagos – Chile. Debido a la ejecución de un proyecto de innovación tecnológica financiado con recursos del Gobierno Regional de Los Lagos, es que se toma como base y fuente de información primaria a los beneficiarios de dicho proyecto. A ellos se les aplicó un instrumento de recopilación de información para conocer su percepción y opinión respecto a la acción del gobierno, lo que permitió entender la distancia que los actores de la sociedad civil investigada sienten respecto de estos temas, que vinculan más bien como del área pública y no de su ámbito de acción personal y organizacional, exceptuando la variable asociatividad que es considerada como un tema propio.

Palabras clave:

Participación, Control social, Asociatividad.

ABSTRACT

The confidence crisis that symbolizes the relationship between the civil society and the State in countries like Chile, is moving aside the intermediate organizations and people. Such concern motivates to investigate and understand the opinion of the participants regarding it, who represents a specific segment of the society, which is the apiculture located in the Region de Los Lagos - Chile.

Due to the execution of an innovative technological project financed by The Regional Government of Los Lagos and its resources, it is taken as the principal source of primary information of the beneficiaries of the cited project. For them, it was necessary to apply an instrument of summarized information with the purpose of grasp their point of view and opinions about the Government response, thing that clarify the coldness that civil society participants have about these topics, thing that they categorize as a public area but personal action area, with the exception of the community development variable.

Key words:

Participation, Social Control, Associativity.

INTRODUCCIÓN

Se está discutiendo a todo nivel y cada vez con mayor preocupación, sobre la orientación que están adoptando las democracias, derivado del sostenido aumento del abtencionismo por una parte y la apatía que evidencian los ciudadanos por otra, que irremediamente repercute en la participación de los ciudadanos en el sistema político, en sus distintas expresiones, a saber; participación social, participación política y/o participación ciudadana. Ello a su vez pone un punto de atención respecto al control civil sobre el Estado, no solo a través del ejercicio de los actos administrativos institucionales, sino que desde una perspectiva mucho mas amplia, asumido como un derecho ciudadano, obligando a sus agentes a rendir cuenta y a establecer mecanismos que fortalezcan la transparencia en el ejercicio de la función pública.

Cabe señalar que en el último tiempo en países como Chile, se están viviendo momentos complejos en cuanto a las variables centrales que determinan un sistema democrático robusto, la desafección de la política, de la participación, de lo público en general, y la forma como la sociedad se vuelca orientada por el interés individual y el consumo, determinan la presunción de que se ha debilitado el tejido organizacional de la sociedad civil, e incluso la propia capacidad de las organizaciones intermedias para fortalecerse y desarrollarse más allá del lucro como fin último.

Lo señalado precedentemente generó la inquietud por buscar información en una realidad económica productiva concreta, importante por su condición de sector con alto potencial de desarrollo como lo es la apicultura, en una región privilegiada desde el punto de vista de su patrimonio agroecológico en el sur de Chile. Se trata de las organizaciones beneficiarias de un proyecto de innovación tecnológica financiado por el Gobierno Regional, como foco de obtención de información.

REFERENCIAS GENERALES

Se trata de personas beneficiarias de un proyecto de Innovación y Competitividad (FIC)

aplicado a un sector económico productivo, a saber; la apicultura de la Región de Los Lagos Chile. El grupo pertenece a cuatro organizaciones de productores, que estaban constituidas antes del inicio del proyecto, por lo que se trata de personas que se conocen entre ellos.

El proyecto se denomina “Desarrollo y transferencia tecnológica para la diversificación productiva y mejoras en la comercialización de productos apícolas con base orgánica de origen región de Los Lagos”, que considera en uno de sus argumentos las características socioculturales de los beneficiarios. Se apunta a la importancia de ser apicultor y la cultura arraigada, tanto en su estilo de vida como en sus tradiciones, además en lo social, que es un grupo de personas que se dedica a esta actividad económica en condición de pequeño productor con potencial de crecimiento, dependiendo del apoyo que se establezca desde el Estado. Otra característica de la población beneficiaria es la variable género, donde resalta que no solo hombres tienen participación en la apicultura, sino una gran cantidad de mujeres, cercano al 40%. Asimismo, se destaca también la alta participación de los beneficiarios del proyecto en la gestión y control de este, a través de la participación de sus representantes en el Comité Directivo del proyecto, órgano de dirección y decisión relacionado con la ejecución.

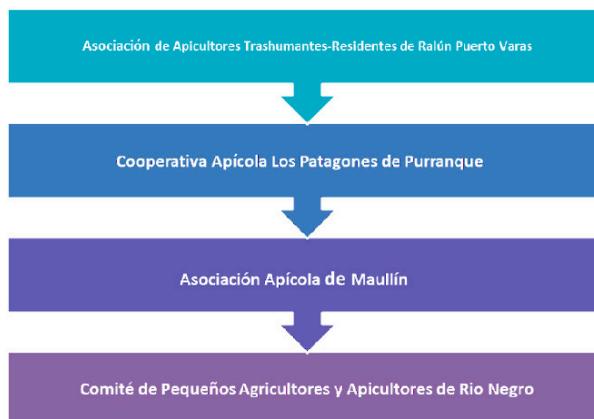
EL financiamiento de este proyecto proviene de la Ley de Presupuestos del Sector Público, que cada año otorga recursos para la ejecución de iniciativas que apunten a la innovación. En este caso el fondo se denomina “Fondo de Innovación para la Competitividad”. A nivel regional adopta la denominación y sigla FIC-R, y constituye un instrumento del Gobierno Regional, con respaldo presupuestario en la ley respectiva orientado a fortalecer el sistema de innovación nacional y regional, dando transparencia, flexibilidad, sentido competitivo y estratégico a la acción pública del Estado, en concordancia con las estrategias y políticas nacionales y regionales de innovación que se implementan desde el año 2011.

Sin duda que la participación ciudadana es uno de los elementos que en el último tiempo es

objeto de preocupación, dado que la ciudadanía está en una etapa de receso participativo, donde aflora un sentimiento de desconfianza y desapego hacia lo público, circunstancia que está alcanzando también a las organizaciones de la sociedad civil. El empresariado, las instituciones del estado, las instituciones religiosas, e inclusive las organizaciones comunitarias, evidencian un nivel alto de rechazo. Por esto, es que el desafío tanto para la sociedad civil como para el estado, es restablecer y recuperar la valoración ciudadana perdida.

El proyecto FIC-Apícola, se propone entre otros objetivos generar condiciones para la participación en el direccionamiento y control de las actividades y resultados por parte de los beneficiarios que tienen un emprendimiento apícola. El Estado a través del Gobierno Regional de Los Lagos entrega el financiamiento de una iniciativa ejecutada por la Universidad de Los Lagos y los ciudadanos son receptores de tecnología, algunos materiales e insumos, acceso a redes sectoriales y de apoyo, manuales técnicos y cartillas, asesorías y asistencia técnica en terreno, etc. de acuerdo a un cronograma de trabajo consensuado con ellos

Organizaciones beneficiarias del proyecto FIC apícola Fuente:



Fuente: Elaboración propia

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El trabajo se desarrolló tratando de responder a la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo perciben y entienden los beneficiarios del FIC apícola la participación, el control social, la transparencia y la asociatividad en sus organizaciones y en general?

La falta de estudios empíricos relacionados con la comprensión e imagen que los ciudadanos tienen de sus propias organizaciones, es una cuestión que contribuye a explicar el porque no hay claridad respecto a las causas del fenómeno de desafección y desconfianza en general. Menos aún hay estudios que aborden la problemática de organizaciones de tipo gremial, que se debaten y languidecen dejadas a su suerte por parte de los socios que las integran, mostrando escasos y falta de renovación de los liderazgos, falta de compromiso y alta conflictividad interna, o simplemente desinterés. El referido proyecto FIC apícola propicia los espacios para generar redes entre los participantes, lo que posiblemente se convertirá en redes permanentes de ayuda y cooperación entre los apicultores de la región de Los Lagos, pero primero hay que investigar el nivel de conocimiento de estas variables, puesto que a futuro podrían desarrollarlas en aspectos formales de asociatividad; como la transparencia y el control, no solo en el ámbito externo, sino al interior de sus estructuras organizacionales.

Como aspecto secundario del problema de investigación, se plantea necesario, que, de acuerdo a las variables planteadas anteriormente, deben existir mecanismos en este tipo de acciones de gobierno, por ejemplo, transparencia activa, comprendida “como el deber de las organizaciones públicas y privadas, de publicar y diseminar cierta información esencial, a través de medios accesibles y en forma permanente y actualizada”. (MOYA, ORTIZ, SOTO, MURDEN & ATTON, 2012, p. 14), considerando que en la ejecución del proyecto FIC-Apícola, las bases son

claras al señalar que la institución ejecutora, en este caso, la Universidad de Los Lagos, es quien debe rendir mensualmente informes al Gobierno Regional, pero dichas bases no disponen que la rendición de cuentas se dirija a los beneficiarios, el propio Estado propicia acciones de tipo más bien paternalista, sin que se le asigne a la ciudadanía un rol más allá de ser receptores de un beneficio.

En la ejecución de la investigación, se emplearon técnicas de tipo cualitativo, puesto que, de acuerdo a sus características, “se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto”. (HERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ, BAPTISTA, 2010, p.364). Es dirigida a las experiencias de los participantes, donde pasa a ser relevante lo que expresan los integrantes de las organizaciones apícolas que son beneficiarias del FIC apícola en la región de Los Lagos.

La investigación que soporta este trabajo es de tipo transversal o transeccional, puesto que “se recolectaron datos en un solo momento, en un tiempo único” (HERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ, BAPTISTA, 2010, p.151), ya que la visita que se hizo a las organizaciones beneficiadas, se dió en una ocasión, principalmente en reuniones de asamblea de socios.

La técnica de recolección de información es de corte primario; “fuentes primarias, son todas aquellas en que se obtiene información directa, es decir, de donde se origina la información”. (BERNAL, 2010, p. 191). Se recurrió a utilizar como técnica de obtención de la información la entrevista, que en este caso es de tipo semiestructurado, “las entrevistas semiestructuradas, por su parte, se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados” (HERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ, BAPTISTA, 2010, p.416).

La estructura de la entrevista que se llevó a cabo en el trabajo de campo, se orientó a:

a) Aspectos conceptuales: Esta línea

de preguntas, tiene directa relación en cómo los participantes de las entrevistas pueden definir de acuerdo a sus conocimientos los temas centrales de la investigación; la participación, el control social, la transparencia y la asociatividad.

b) Sobre diagnóstico: Se recurre a consultar a los entrevistados y entrevistadas respecto a cómo ven que se desarrollan las variables centrales de la investigación, tanto a nivel interno de sus organizaciones, como en general en la situación país.

c) Sobre proyección: En esta línea, se aborda como pueden verse beneficiados con las variables centrales como; la transparencia, el control social y la asociatividad llevándolas a cabo en el permanente uso en sus organizaciones.

La muestra es de tipo no probabilístico, ya que “en los estudios cualitativos el tamaño de la muestra no es importante desde esta perspectiva, pues el interés del investigador no es generalizar los resultados de su estudio a una población más amplia”. (HERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ, BAPTISTA, 2010, p.394). El muestreo es por conveniencia, ya que simplemente casos disponibles a los cuales se tuvo acceso, puesto que los beneficiarios del FIC apícola se encuentran agrupados en diferentes organizaciones y en el trabajo de campo durante las entrevistas no se encontrarán presentes todos los integrantes.

REFERENCIAS TEÓRICAS

El Nuevo Servicio Público

Existe antagonismo en lo referido a los modelos de gestión pública que en la actualidad se están llevando a cabo en las administraciones públicas. Entender que el contexto político internacional de los años 80 permitió hacer transformaciones a la administración burocrática tradicional, donde el gerencialismo logró tener cabida, porque en las campañas políticas de

Reino Unido y Estados Unidos “figuraban ideas en las que el desmesurado crecimiento del sector público, el desbordamiento de los costes públicos y el efecto expulsión de las actividades empresariales privadas” (POLLIT, 1993, p.70), logró generar adhesión entre los partidarios de Ronald Reagan y Margaret Thatcher. Se hacía evidente una reestructuración del aparato administrativo de los Estados, siendo sus administraciones públicas a las que les llegó este impacto.

El Nuevo Servicio Público es una corriente que tiene como fin “recolocar al ciudadano en el centro del proceso político”(BENÉITEZ & ENGELKEN, 2011, p. 1) donde la corriente de la NGP ha generado una distancia, haciendo de la ciudadanía un cliente, de forma tal de crear la figura de “vendedores” y “compradores” (CUNILL, 1997, p. 236), distancia que concretamente se ve reflejada en los cambios en el cuadro de poder de la administración pública, donde el enfoque de la NGP concede una brecha en la participación ciudadana, esto a través del modelo de “autogestión social”. (CUNILL, 1997, p. 248).

La discusión que la literatura presenta en la actualidad se refiere al rol que juega la ciudadanía en su relación con la Administración Pública, donde entender que este rol ha ido cambiando a través de los años, es que desde la administración tradicional, el ciudadano es considerado un administrado, luego la Nueva Gestión Pública lo considera un cliente y emerge una nueva corriente que viene a colocar una moción de orden en cuanto a este desapego

ciudadano sobre la Administración Pública, donde “el ciudadano recupera el papel y los derechos que le habían sido arrebatados, colocándose en el centro del debate político y por tanto, también en el centro de la gestión de los servicios que llevan a cabo las administraciones públicas” (PEREIRA & JARÁIZ, 2015, p. 87).

En un contexto de desconfianza a las instituciones gubernamentales, el Nuevo Servicio Público, pudiese acercar posiciones en la relación estado-ciudadano-administraciones públicas, ya que “retoma el discurso del apoderamiento ciudadano” (BENÉITEZ & ENGELKEN, 2011, p. 12), papel que en la actualidad tendrá que situar a las Administraciones Públicas como un espacio de participación ciudadana para el proceso de la toma de decisiones. En el mismo contexto, la ciudadanía está exigiendo mayor transparencia y control social, posición en que las Administraciones Públicas no pueden quedar al margen, puesto que el derecho de acceso a la información, a través de la rendición de cuentas (accountability), en los enfoques de la administración tradicional y Nueva Gestión Pública “tienden a simplificarlo en demasía, al reducir y debilitar el término de ciudadanía y los derechos inherentes a la misma” (PEREIRA & JARÁIZ, 2015, p. 83), siendo que el Nuevo Servicio Público reconoce la centralidad del accountability en los gobiernos democráticos.

La Participación

Es necesario situarnos en un sistema de gobernanza donde interactúa la sociedad civil y

el Estado a través de mecanismos participativos, más conocido como la democracia, situación donde autores de la teoría democrática han debatido respecto al rol que deben tener los ciudadanos en este régimen. Ante ello por ejemplo Dahl (1990, p. 15), plantea que para complementar sus ocho cláusulas institucionales, es necesario considerar dos dimensiones teóricas de la democratización, donde en la segunda dimensión sostiene que participar en sociedad conlleva que:

“En el pasado y el presente los regímenes varían también según el número de personas facultadas para participar, en un plano de mayor o menor igualdad, en el control y discusión de la política del gobierno: Participar, es decir tener voz en un sistema de debate público...

Así, por ejemplo, el derecho a votar en las elecciones libres e imparciales reúne dos dimensiones. Cuando un régimen garantiza este derecho a algunos ciudadanos, se abre a un debate público más amplio. Pero el régimen será tanto más representativo cuanto mayor sea el número de ciudadanos que gocen de este derecho”

Ciertamente el autor clásico, se refiere a que participar en la vida pública es un derecho, por ende, debe ser garantizado por las naciones democráticas, aunque este “derecho” no solo debe limitarse a una relación única entendida a través de la participación electoral para la elección de nuestros representantes, sino en un sentido más amplio. La base de la democracia radica en la participación de la gente, si bien es cierto la participación electoral es importante, por si misma no es suficiente para sostener un sistema democrático robusto, aunque se sostiene que “tanto en la democracia representativa como

en la participativa, es el voto el pilar sobre el cual se construye la institucionalidad” (MORALES & NAVIA, 2012, p. 17).

Participación se entiende como “el proceso voluntario asumido conscientemente por un grupo de individuos y que adquiere un desarrollo sistemático en el tiempo y el espacio con el fin de alcanzar objetivos de interés colectivo y cuya estrategia debe tener como instrumento fundamental la organización”. (DURSTON & MIRANDA, 2002, p. 13). Definición que establece ya otro punto significativo, que ya no solo basta con establecer un derecho de participar, sino que es necesario que los ciudadanos y ciudadanas se organicen de tal manera que la relación con la participación no solo sea un establecimiento desde el poder, sino que sean los ciudadanos quienes voluntariamente asuman este compromiso, de tal manera que les permita desarrollarse plenamente asumiendo los roles que un ciudadano logra a través del involucramiento en los asuntos públicos. Aunque tenemos que dejar en claro, que participar, de acuerdo a esta definición implica organizarse e involucrarse con otros individuos para resolver causas en común, muchas veces cabe preguntarse ¿por qué participar?.

Esta pregunta intenta responder Olson (2007, p.213, 219) cuando expresa que “antes de invertir una gran cantidad de dinero o de tiempo y, en especial, antes de hacerlo repetidamente, el individuo racional reflexionará acerca de qué va a lograr mediante ese considerable sacrificio”...

“La tesis expuesta en este trabajo predice que los grupos que tengan acceso a incentivos selectivos probablemente actuarán con mayor frecuencia de manera colectiva para obtener bienes colectivos que los grupos que no disponen de tales incentivos”.

La cita anterior nos invita a reflexionar respecto de que la participación, muchas veces no solo es un imperativo de deseos de querer ser parte activa de una causa por aspectos motivacionales o de compromiso cívico, sino también deja entreabierto la posibilidad de considerar al individuo, como un ser racional que

busca maximizar todo tipo de aspectos, tanto de cultura, de redes, económicos, etc.

El Control Social

Es importante ponerse de acuerdo en el concepto de control social puesto que, desde el enfoque sociológico, el control social se entiende desde otra perspectiva. Aquí interesa entenderlo en relación a la forma como los ciudadanos interactúan con la institucionalidad pública.

“Entendemos por control social toda instancia de regulación respecto de los cuerpos desde una situación de poder, o en concordancia con él, en beneficio del orden instituido” (NIEVAS, 1998, p. 33-34)

En la definición anterior, el autor nos invita a reflexionar respecto a la relación de poder de dominación que existe entre las estructuras de la elite y la sociedad, donde podemos destacar la influencia que ejercen las grandes empresas a través del marketing, los medios de comunicación y su capacidad de ejercer influencia, por lo tanto, en la acción que estos ejercen sobre los cuerpos (individuos en sociedad).

Manuel Aragón (2002, p.136), hace una clara distinción entre el control, colocando el énfasis en el control jurídico, sin quitar la importancia del control político y social, ante esto, señala que “una desventaja del control social es su carácter no institucionalizado”, puesto que ciudadanos, grupos de diferente índole y medios de comunicación son los actores relevantes en el proceso de control social, mientras que en el control político observamos con mayor preponderancia al poder legislativo a través de los congresistas que actúan controlando al gobierno. Desde el punto de vista de las comparaciones las definiciones de Nievas y Aragón tienen un punto de encuentro es la sociedad, y esta visada desde los ciudadanos, pero con pulso distinto en su ámbito de acción.

Para Cunill (2003, p. 17) acercarse a una definición explícita y abundante respecto al control social es escaso, y por ende presenta dos acepciones con características opuestas:

“por una parte, control social compuesto por las obligaciones y deberes que la ley les impone a los servicios y funcionarios públicos en cuanto a la publicidad de ciertas actuaciones y transparencia de los actos públicos en general; por la capacidad de observación y de acceso a la información de los medios de comunicación; así como el derecho a la libre opinión e información; y, por último, por el derecho constitucional de presentar peticiones a la autoridad y el derecho de reclamo ante los organismos públicos”.

Volviendo a lo planteado por Aragón, el control social no solo debería ser una práctica discursiva sino debería estar institucionalizado, es la ciudadanía, la que debe tanto individual como a través de las organizaciones de la sociedad civil, tener la capacidad de fiscalizar a las entidades públicas y a quiénes se desempeñan allí.

La Transparencia

Uno de los valores más preponderantes con que debe actuar quien esté en la esfera pública es la probidad, concepto que se enhebra con otro que tiene una incidencia igual de compleja; la transparencia. Es necesario hacer un recorrido histórico desde la filosofía política, porque la transparencia no es un fenómeno ni prioridad que se haya enarbolado a través del tiempo, por el contrario es un fenómeno del último tiempo, “puede decirse, incluso, que el estado liberal se puede definir, en sus términos, más generales, como un Estado limitado o contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos: un Estado transparente”. (RODRÍGUEZ, 2008, p. 25)

Al Estado es a quien se le va a exigir con mayor fuerza que de cuenta del buen uso de los recursos públicos, puesto que son de la comunidad y de quien ejerce el poder (UVALLE, 2014), sin duda que acotar la transparencia a solo lo que es rendición de cuentas, es algo totalmente restringido, puesto que también se ampliará a la información, y los actos que incurre la administración del Estado. Incluso podemos hablar de una triada, compuesta por la accesibilidad, visibilidad e información con el

fin de generar ambientes de confianza, dados a través de la implementación de políticas públicas en transparencia.(UVALLE, 2014), considerando que si existen los elementos nombrados, tendremos como resultado un efectivo derecho de acceso a la información pública, garantizado por el Estado, la obligación del Estado es crear los mecanismos y herramientas para que exista una real transparencia, lo que se traducirá en buenas practicas.

“Se dice que algo es transparente cuando a través de él pueden verse los objetos claramente. En este caso, lo que se persigue es que la Administración del Estado permita a la ciudadanía conocer por qué y cómo actúa, y qué decisiones adopta”. (MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA , 2009, p. 23). Wishwanath y Kaufmann, citados por Rehren señalan que la transparencia pública la podemos definir como: “una mayor apertura y compartimiento de información que permite al público tomar decisiones políticas informadas, mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos y reducir el ámbito de la corrupción” (REHREN, 2008, p.4)

La Asociatividad

Un estado con régimen democrático, debe generar los espacios suficientes a través del incentivo y marco legal para que los individuos puedan llevar a cabo sus respectivas iniciativas, tanto del ámbito político, como económico, social, y cultural, esto desde la relación estado-sociedad civil organizada.

En los pueblos democráticos, por el contrario, todos los ciudadanos son libres e independientes, además de constituir por ello individualidades. Esta circunstancia sin embargo los hace débiles; nada casi, son por sí mismos, y ninguno de ellos puede obligar a sus semejantes a prestarle ayuda, de modo que caerían todos en la impotencia si no aprendiesen a ayudarse libremente .

De ahí que surge con fuerza la necesidad de los individuos en sociedad de trabajar de manera asociativa, más allá de toda diferencia,

debe haber un punto de encuentro que sea el hilo conductor de la acción colectiva.

Ante esto, De Tocqueville (1987, p. 474) señala:

“Si los hombres que viven en los países democráticos no tuviesen el derecho ni la satisfacción de unirse con fines políticos, su independencia correría grandes riesgos; pero podrían conservar por largo tiempo sus riquezas y sus luces, mientras que si no adquiriesen la costumbre de asociarse en la vida ordinaria, la civilización misma estaría en peligro. Un pueblo en que los particulares perdiesen el poder de hacer aisladamente grandes cosas, sin adquirir la facultad de producirlas en común, volvería bien pronto a la barbarie”.

De igual manera, se plantea que existen incentivos selectivos, tanto positivos como negativos que son los incentivos que se le aplicarán a los individuos mediante la contribución que realicen al bien colectivo, donde ahora la relación es interna entre los grupos, entendiendo que ya existe un estado que es capaz de generar las condiciones para que exista la vida asociativa entre sus habitantes (OLSON, 2007). Al respecto, la importancia en que radica asociarse va de la mano de los incentivos positivos que los individuos van adquiriendo a lo largo de su desarrollo y entrega en su acción colectiva en la organización.

Olson (2007, p. 208) en su trabajo continúa expresando que:

“Los pequeños grupos, y en alguna ocasión los grandes grupos <<federales>>-constituidos por muchos pequeños grupos de miembros socialmente interactivos-, poseen una fuente adicional de incentivos selectivos, tanto negativos como positivos. Sin la menor duda, la mayoría de la gente aprecia el compañerismo y el respeto de aquello con quienes trata. En las sociedades modernas, el confinamiento en soledad es, después de la infrecuente pena de muerte el castigo legal más grave. La censura, o incluso el ostracismo, aplicados a quienes no comparten las obligaciones de la acción colectiva, pueden convertirse a veces en un incentivo selectivo de

importancia”.

RESULTADOS

De acuerdo a las técnicas de recolección de datos en esta investigación, se procedió a la realización de entrevistas, estas estuvieron orientadas a recoger información respecto a las variables centrales propuestas, donde se destacan, la participación, el control social, la transparencia y la asociatividad.

Para el proceso de análisis de los datos, se procedió a la codificación de la información, ciertamente aquella información irrelevante fue eliminada, estableciéndose categorías que tienen directamente relación con los datos obtenidos, pero a cada categoría, se le estableció una respectiva subcategoría, que representa la pregunta realizada en la entrevista a los participantes.

	PARTICIPACION		TRANSPARENCIA		
	DEFINICION	SUBCATEGORIA: INCENTIVAR LA PARTICIPACION	DEFINICION	SUBCATEGORIA: ¿COMO EXIGIR TRANSPARENCIA?	
COMITÉ DE PEQUEÑOS APICULTORES Y AGRICULTORES DE RIO NEGRO	Sentido de pertenencia, necesidad, aportar con algo, solución de problemas, hacer cosas en conjunto, llegar a acuerdos, unión, bien común, contribuir a lograr objetivos, cada quien tiene cualidades con las que puede aportar al grupo, trabajo en equipo	-Intento en la participación siendo transparente. Dar mayor importancia a los asuntos, incentivo la participación -Visualizar un solo objetivo.	Información-Honestidad-Ser correcto-Confianza-La sociedad está cada vez más corrupta	-Exigen transparencia cuando se ven vulnerados derechos ciudadanos.- Exigen transparencia a través de rendición de cuentas	
	CONTROL SOCIAL		ASOCIATIVIDAD		
	DEFINICION	SUBCATEGORIA: AUSENCIA DE CONTROL SOCIAL	DEFINICION	SUBCATEGORIA: VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE ASOCIARSE	
	Existe	Si no hay control social existe	Asociarse aporta	VENTAJAS DESVENTAJAS	
	vulnerabilidad en los controles.- Exigencia	casos y corrupción. Pérdida de valores-Descontrol-La gente no controla porque deja que las instituciones u organismos encargados de fiscalizar se encargan del control	conocimiento-Aprendizaje- Unidad-Consolidación de grupo-Fortalecimiento de la organización- Conocer personas- Genera oportunidades	Se logra el éxito a través de:- Conciencia-Respeto-Generando acuerdos-Lazos de confianza-Integrando personas con los mismos intereses y necesidades a la organización- Siendo tolerante- Flexible con los requisitos de ingreso- Trabajar en equipo- Compañerismo	-Problemas de participación por distintas circunstancias- En temas de responsabilidad no todos asumen de igual forma- La caras visibles de la asociación pretenden hacer todo por ellos, no delegan facultades- Problemas de ego- Poca seriedad- Diversidad de opiniones, lo que dificulta la toma de decisiones

Fuente: Elaboración propia.

ORGANIZACIONES APÍCOLAS

ORGANIZACION	PARTICIPACION		TRANSPARENCIA	
	DEFINICION	SUBCATEGORIA: INCENTIVAR LA PARTICIPACION	DEFINICION	SUBCATEGORIA: ¿COMO EXIGIR TRANSPARENCIA?
ASOCIACIÓN DE APICULTORES RESIDENTES TRASLUMANTES RALÚN PUERTO VARAS	Ha disminuido con el paso del tiempo, (sobre todo a nivel electoral)	-Se incentiva a través de actividades culturales y educando a las personas, fomentando la educación cívica -A ellos como beneficiarios, los motiva participar el beneficio que pueden obtener de ello	Consideran que los actos de los que trabajan en el gobierno no son transparentes	Exigirnos transparencia a través de cuentas públicas /rendición de cuentas, de esta forma la relación entre transparencia y sociedad sería tranquila y conforme.
	CONTROL SOCIAL		ASOCIATIVIDAD	
	DEFINICION	SUBCATEGORIA: AUSENCIA DE CONTROL SOCIAL	DEFINICION	SUBCATEGORIA: VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE ASOCIARSE
	Bajo control social (asociado a los gastos)	Si no existe control se generan problemas peores que los que se han enfrentado antes.	No definen	VENTAJAS -Conocimiento DESVENTAJAS -Problemas de Ego

Fuente: Elaboración propia.

	PARTICIPACION		TRANSPARENCIA		
	DEFINICION	SUBCATEGORIA: INCENTIVAR LA PARTICIPACION	DEFINICION	SUBCATEGORIA: ¿COMO EXIGIR TRANSPARENCIA?	
COOPERATIVA APÍCOLA LOS FATAGOSOS DE PURRANQUE.	Esfuerzo personal que suma a un colectivo para un fin superior- Estar comprometido con un objetivo común- Compromiso en el proyecto del cual eres parte, o con el de ciudadanos.- Encuentro de personas con un objetivo común- Hay baja participación, no hay gente comprometida	A través de la educación- El interés de todos de tomar de obtener algo- Potenciar desde la formación inicial a través de Educación Cívica- Que las autoridades fomenten la participación, dando el ejemplo- Incentivo propio- la necesidad.- A través del sentido de pertenencia	Actitud y conducta personal- Honestidad- Valor- Compromiso y Acción- Lealtad- Ética	-Participando en las acciones que se generan, expresando opinión.- "Cualquier cosa que yo haga para trascender a la ley, va en contra de la transparencia".- Cumple como ciudadano	
	CONTROL SOCIAL		ASOCIATIVIDAD		
	DEFINICION	SUBCATEGORIA: AUSENCIA DE CONTROL SOCIAL	DEFINICION	SUBCATEGORIA: VENTAJAS Y DESVENTAJAS	
	Herramienta de la sociedad- Autoevaluación y así generar cambios.- Supervisión- "Tener ojos en todos lados"	Compromiso-Descontrol	Esfuerzos colectivos- Sinergia- "Participación, pero con esfuerzos individuales que pueden hacer de la suma de las partes un mayor valor"- Comprometense en conjunto- Grupo de personas con un proyecto en común- Trabajar en conjunto- Existe un fin común- Unión de fuerzas.	Aprendizaje- Capacitación- Compartir experiencias- Bien común- Espontaneidad- Obtención de cosas, suma- Abierto de dinero- Avanzar- Trabaja en conjunto	-Ambiciones- Luchas de poder- Oportunismo- Poca experiencia de las personas- Cuenta de dependiente del individualismo

Fuente: Elaboración propia.

los elementos que orientaron la elaboración del instrumento de recogida de información que permitió arribar a los resultados que se presentan. Sin duda no se pretende hacer una comparación entre autor-entrevistado, sino que la teoría sea una guía de sus resultados.

2.- El “control social” es un elemento que en las diferentes organizaciones lo fueron tomando de acuerdo a; experiencias al interior de sus organizaciones, como control de gestión, y control social como la relación entre ciudadanos y el estado. Para algunas organizaciones se limita a lo que es el control de los gastos, por ende un elemento de exigencia es la rendición de cuentas, existe concordancia en que no habiendo control social por parte de la ciudadanía, claramente la corrupción será el resultado, además consideran que los controles en si son frágiles. Sin duda para avanzar a ligas mayores en una democracia realmente robusta, es necesario, que aparte de la institucionalización del control social, este apunte a vigilar el actuar de los funcionarios, y no solo a los políticos como castigo o beneficio a través del sufragio. El control social debe darse no solo en la dirección de los resultados, que es exigir el derecho de información pública, (ex post), sino también a través del involucramiento a través de la toma de decisiones (ex ante).

3.- En cuanto a la transparencia que es otro factor motivo de reflexión entre los entrevistados, se resalta como un valor ético por parte de los individuos, además la manera en que se exige, básicamente hubo coincidencia en que el mecanismo de rendición de cuentas es el más próximo a lo que la ciudadanía necesita, esto por ejemplo, a través de las cuentas públicas, en el ámbito de la relación Estado-ciudadanía.

4.- En asociatividad existe mucho más desplazamiento de parte de los integrantes de las organizaciones entrevistados, puesto que relacionan este concepto con la posibilidad de integrarse a un grupo, consolidación y unión de personas con fines comunes, asociarse es sinónimo de aprendizaje y obtención de beneficios colectivos, un rechazo profundo a la individualidad, no solo práctica que atenta con

PARTICIPACION		TRANSPARENCIA	
DEFINICION	SUBCATEGORIA: INCENTIVAR LA PARTICIPACION	DEFINICION	SUBCATEGORIA: ¿COMO EXIGIR TRANSPARENCIA?
<p>ASOCIACION DE APICULTORES DE MAULLEN</p> <p>-Herramienta: Es la cual permite influir en cómo se va construyendo la sociedad. Integración: Posibilidad de ser parte de un grupo, en donde se busca apaciguarse recibir los beneficios de la interacción en grupo. -Compromiso: Parte del compromiso que debían tener todos los integrantes de una comunidad.</p>	<p>-Se hace difícil en una organización, producto de la falta de asistencia de los integrantes de la misma, pues se esperan resultados inmediatos. -Se puede incentivar creando organizaciones que obedezcan demandas de las personas. -Difusión: campañas de incentivo en la participación. -Resultados: Que los usuarios que decidían participar, recibían una muestra de acciones. -Mostrar que las cosas que hace el área de funciones. -Que las autoridades sean "claros" con la gente -honrar -credibilidad</p>	<p>Fundamental: en día, la sociedad cae en crisis. - Posibilidad de las personas de enterarse de distintas acciones, ya se da espacios públicos y privados. - para poder entender y conocer procesos". -Clave de todo proyecto, para tener cuentas claras no se genere desconfianza. Necesaria exigencia a diario. -Ejemplar: No se agitan con los conocimientos.</p>	<p>A través de conductos regulares. -Siempre es necesario el uso de la transparencia cuando corresponde a recursos que son de carácter público" -Dicho: (nombre de la organización)" -Convenciendo nuestros problemas, planteando soluciones". -Decir las cosas con claridad. -"no saco nada con decir una cosa y después ejecutar otra"</p>
CONTROL SOCIAL		ASOCIATIVIDAD	
DEFINICION	SUBCATEGORIA: AUSENCIA DE CONTROL SOCIAL	DEFINICION	SUBCATEGORIA: VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE ASOCIARSE
-Se puede ejercer a	-Compromiso: Si no hay control, se	-Posibilidad de integrarse	VENTAJAS DESVENTAJAS
traves de la participación. -Posibilidad que tiene la gente de decidir, controlar, cuantificar, resultados o efectos"	generan vicios de corrupción. -Disconfianza: Se genera desorden, donde se pierde el objetivo principal. -Desconfianza. -Desconfianza. -Desconfianza.	en un grupo de trabajo ya sea con un fin social o económico que permitan potenciar entre las distintas partes y poder lograr un resultado más allá de lo que podrían lograr por sí solos. -Intercambio de opiniones	Lograr objetivos mayores que como individuos no se pueden llevar a cabo. -Objetivo común. -Existe un nivel de información y recursos que permiten mejorar tus condiciones (Recursos públicos). -Trabaja en conjunto. -Fuerza y credibilidad del grupo. -Difícil convencer a las personas de que las soluciones o beneficios son procesos lentos. -Acata a las mayorías de los cuales a veces no entra parte o no está de acuerdo

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

Del análisis de las entrevistas realizadas a los integrantes de las diferentes organizaciones consideradas como fuente de información, es posible obtener las siguientes conclusiones:

1.- En relación a la “participación”, existe acercamiento entre las diferentes respuestas de las organizaciones que para incentivarla, la educación cívica es el mecanismo principal, además, para participar en los diferentes asuntos de la sociedad civil es clave la existencia de un compromiso individual, y que en conjunto se logran conseguir objetivos en común, y la necesidad también forma un pilar esencial a la hora de motivar a un individuo a establecer su voluntad en formar parte de algo. En relación a la presentación teórica de este trabajo, están

el sentido de trabajo colectivo asociado, sino también destacando lo complejo que es en el rubro remar solo, pero asociarse trae consigo ciertas desventajas, entre las que se destaca que en los grupos humanos, en este caso las organizaciones apícolas motivo de esta investigación, no todos asumen la misma responsabilidad, la ambición personal que muchas veces separa a asociados alejando los objetivos en común, también se destaca la escasa paciencia que se genera en integrantes que esperan resultados inmediatos, cuando en un rubro como el apícola se requiere no solo de trabajo constante sino también asumir los costos que trae consigo.

La investigación consideró la incorporación de un marco teórico que abarcó lo relacionado a la participación, clasificándola en sentido genérico, donde no solo se dimensionó que los beneficiarios de un proyecto financiado con recursos públicos son parte de una organización, sino también el rol que juega esta variable en la sociedad, en la transparencia donde el marco legal apuntaba a los mecanismos que desde el Estado se establecen para dar cuenta a la ciudadanía de los actos de las instituciones públicas, sino también la incorporación de esta práctica en sus propias organizaciones, el control social por su parte haciendo distinción entre la perspectiva jurídica y sociológica, de tal manera de expresar el sentido de responsabilidad ciudadano de ejercerlo en los asuntos públicos, y la asociatividad, como motor del crecimiento en ciudadanos agrupados, que a través del trabajo colectivo y con objetivos comunes pueden ver potenciado el desarrollo de sus respectivas iniciativas económicas.

Del estudio realizado quedan varias inquietudes, como por ejemplo la conciencia que los sujetos consultados tienen respecto a las materias objeto del estudio, a saber; participación, transparencia, control social y asociatividad, pero a la vez también la prescindencia que se desprende respecto de algunas de ellas con excepción de la asociatividad que es entendida como una materia propia de los ciudadanos. De las respuestas entregadas y las conversaciones sostenidas durante las entrevistas queda la percepción que los sujetos consultados entienden los temas de

Participación, Transparencia y Control Social como materias muy importantes que pertenecen a la esfera de lo público, por lo tanto no forman parte de su área de acción directa como ciudadanos, ello quizás sea la clave para entender fenómenos como la apatía política, la abstención electoral o derechamente la renuncia a ejercer la ciudadanía.

Será que el tipo de sociedad y modelo democrático que se ha ido instalando caracterizado por enfatizar los derechos, pero que relativiza las obligaciones políticas lleva a la circunstancia descrita?. Dejamos esta pregunta o inquietud porque tenemos la impresión de que algo o mucho tienen que ver en el comportamiento de los ciudadanos, los diseños de modelos político institucionales que se han estado aplicando en el último tiempo, que producto de situaciones traumáticas relacionadas con la libertad se han desplazado a un dejar hacer ciudadano que parte de supuestos erróneos, como podría ser por ejemplo el voto voluntario o el garantismo llevado a los extremos de inaplicabilidad de las normas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aragón, M., 2002. Constitución, democracia y control. [En línea]

Available at: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/288/5.pdf>

[Último acceso: 12 junio 2016].

Benítez, B. & Engelken, M., 2011. "De la Nueva Gestión Pública al Nuevo Servicio Público; de ciudadano a cliente y vuelta a empezar".. Asociación Española de Ciencia Política y Administración, pp. 1-28.

Bernal, C., 2010. Metodología de la investigación. Tercera ed. Colombia : Pearson Educación.

Chile Transparente, Transparency International., 2012. Transparencia y Rendición

de Cuentas en Organizaciones Sin Fines de Lucro, Santiago: s.n.

Cunill, N., 1997. Repensando lo público a través de la sociedad. Caracas: Nueva Sociedad .

Cunill, N., 2003. Responsabilización por el Control Social. San José: FLACSO, Costa Rica .

Dahl, R., 1990. La poliarquia, participación y oposición. Madrid: Tecnos S.A..

De Tocqueville, A., 1987. La democracia en América. Segunda ed. México : Fondo de Cultura Económica.

Durston, J. & Miranda, F., 2002. Experiencias y Metodología de la Investigación Participativa, Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.

Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P., 2010. Metodología de la Investigación. México: Mc Graw Hill .

Ministerio Secretaría General de la Presidencia , 2009. Manual de Transparencia y Probidad de la Administración del Estado. Santiago: s.n.

Morales, M. & Navia, P., 2012. Introducción, Representación, instituciones y participación. En: Democracia Municipal en Chile, 1992-2012. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 11-37.

Nievas, F., 1998. El control social de los cuerpos. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires .

Olson, M., 2007. La lógica de la acción colectiva. En: Diez textos básicos de ciencia política. Barcelona: Ariel, pp. 203-220.

Pereira, M. & Jaráiz, E., 2015. El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública.. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, pp. 73-94.

Pollit, C., 1993. El Gerencialismo y los

Servicios Públicos La experiencia Anglo-Norteamericana. Madrid : Instituto de Asuntos Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda.

Rehren, A., 2008. La evolución de la agenda de la transparencia en los gobiernos de la Concertación, Santiago : Pontificia Universidad Católica de Chile .

Rodríguez, J., 2008. Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política.. Quinta ed. México: s.n.

Uvalle, R., 2014. Impacto de la política de transparencia en México, 2002-2014. En: Revista de Gestión Pública, Volumen III, número 1, Enero- Junio 2014. Santiago: Centro de Estudios en Gestión y Política Pública , pp. 5-45.



v.2, n.2, jul./dez. 2017 ISSN: 2527-1253

Ponderações sobre a função social da propriedade aplicada à atividade de mineração de areia no município de Seropédica

Paulo Henrique Zuzarte Ferreira*

Adriana Soares de Schueler **

Michelle Aparecida Mallet Monteiro ***

Denise de Alcantara Pereira ****

* Mestre em Desenvolvimento territorial e políticas públicas (PPGDT - UFRRJ), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: phzuzarte@gmail.com

** Pós-Doutorado na COPPE-UFRRJ, na área de Avaliação e Recuperação ambiental de áreas degradadas, com ênfase na sustentabilidade; Doutora em Engenharia Civil, com ênfase em Geotecnia Ambiental, pela COPPE-UFRRJ (2005); Professora dos Cursos de Arquitetura e Urbanismo e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Pública. E-mail: adrianashueller@gmail.com

*** Mestre em Desenvolvimento territorial e políticas públicas (PPGDT - UFRRJ), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail : michellemallet1@gmail.com

**** Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas e Professora Adjunta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Líder do Grupo de Pesquisa GEDUR (CNPq). Pós-Doutorado em Sistema de Espaços Livres - PROARQ-UFRRJ (2010-2012). Doutora (2008) e Mestre (2002) pelo PROARQ, Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: denisedealcantara@gmail.com

Os cidadãos não podem ser tolhidos de usar ou fruir dos benefícios produzidos por um bem ambiental ou ainda, um recurso comum de interesse social, no caso o resultado da mineração. Posições individualizadas por “caronistas” tentam se apoderar deste ativo, esperando que se valendo da proteção de outros agentes sociais que garanta a este ciclo da exploração ambiental e por que não dizer humana. Na apropriação de recursos naturais, sem a devida atenção aos preceitos sociais, conduzirá inevitavelmente a uma crise da função da social da propriedade, sendo a pobreza um efeito e não um estado, originado por um produto de caminhos mecanicista sociais, associada ao meio ambiente, considerando que esta condição tem seu gênese na vedação de acesso aos recursos naturais, ou seja, ambiental. Na base técnica a falta de acesso se dá aos meios produtivos, destinado à reprodução das condições de existência, caracterizada pelo fundamento das relações sociais. Deste, podemos retirar o entendimento que para haver justiça social, temos como premissa básica, a existência em primeiro plano de justiça ambiental. Neste contexto, o impacto da extração de areia, das políticas públicas para região minerária de Seropédica associado às externalidades são apresentadas. Assim, quando um único indivíduo se apropria de qualquer recurso comum, diminui proporcionalmente os benefícios decorrentes da utilização por outrem, ou melhor, pela sociedade.

O objetivo deste artigo é demonstrar que a atividade de mineração passou por importantes modificações no decorrer dos últimos anos, principalmente a partir da década de 1980. Neste sentido devem-se considerar os aspectos que balizam as questões socioambientais, sejam em sua estrutura, modo de operação, quando da análise de procedimentos administrativos para obtenção de licenças ambientais. Ou seja, os lucros gerados pela atividade não devem ser avaliados isoladamente seus fins, antes unicamente mercantis, apresentam cunhos, voltados para a responsabilidade social e ambiental, deste modo promover justiça ambiental.

Palavras-chave: Externalidades; Mineração; justiça ambiental.

Los ciudadanos no pueden ser obligados a usar o disfrutar de los beneficios producidos por un bien ambiental o una característica común de interés social, en este caso el resultado de la minería. Posiciones individuales de los “polizones» tratan de apoderarse de estos activos, con la esperanza de que el aprovechamiento de la protección de otros actores sociales para asegurar este ciclo de exploración ambiental y por qué no humano.

La apropiación de los recursos naturales sin la debida atención a las disposiciones sociales, conducirá inevitablemente a una crisis de la función social de la propiedad, siendo la pobreza un efecto y no un estado, causado por un producto de rutas mecánicas sociales asociados con el medio ambiente, teniendo en cuenta que esta condición tiene su génesis en el sellado de acceso a los recursos naturales, o del medio ambiente.

En base técnica de la falta de acceso es los medios de producción, para la reproducción de las condiciones de existencia, caracteriza por la base de las relaciones sociales. A partir de esto, podemos reiterar o entendimiento para que exista justicia social, tenemos como premissa básica, la existencia en el primer plan de justicia ambiental. En este contexto, el impacto de la extracción de arena, las políticas públicas para la región minera de Seropédica asociados a factores externos. Por lo tanto, cuando un unico individuo se apropia de cualquier recurso común, proporcionalmente disminuye los beneficios derivados de la utilización por los demás, o más bien por la sociedad.

El propósito de este artículo es mostrar que la actividad minera ha sufrido grandes cambios en los últimos años, especialmente desde la década de 1980 en este sentido hay que considerar los aspectos que guían a los problemas sociales y ambientales, se encuentran en su estructura, el modo operación cuando el análisis de los procedimientos administrativos para la obtención de licencias ambientales. Es decir, los beneficios generados por la actividad no deben ser evaluados de forma individual antes de sus extremos único de mercado, presentan distintivos, encaminados para la responsabilidad social y ambiental, promoviendo con ello la justicia ambiental.

Palabras claves: Externalidades; Minería; Justicia ambiental

The citizens cannot be kept from using or enjoying the benefits come from an environmental good, or yet a common resource of social interest, as it is for this matter, the outcome of mining. Individualized positions by “caronistas” try to seize this asset, hoping that using the protection of other social agents that guarantees this cycle of environmental exploration and why not say human. The appropriation of natural resources, without the necessary attention to the social precepts, will inevitably drive to a crisis of the social function of property, being poverty an effect and not a state, originated by a product of social mechanistic paths, associated with the environment, considering that this condition has its genesis in the obstruction of access to natural resources, that is, environmental. On the technical basis, the lack of access regards the means of production, which are destined to the reproduction of conditions of existence, characterized by the foundation of social relations. Thus, it can be understood that to make social justice, there must be as its basic premise, the forefront existence of environmental justice. In this context, the impact of sand extraction, the public policies for the mining region of Seropédica associated with externalities are presented. Therefore, when a single individual appropriates any common resource, the benefits arising from the use of another, or rather, the society, are diminished proportionally.

The purpose of this article is to demonstrate that the mining activity has undergone major modifications during the recent years, specially since the 1980s. In this sense, the aspects that mark the social-environmental issues must be considered, as in its structure, or operation, when it comes to the analysis of administrative procedures to obtain environmental licenses. That is to say, the profits generated by the activity would not be evaluated in isolation, their purposes, formerly only mercantile, now present aspects directed towards social and environmental responsibility, that is, promote environmental justice.

Keywords: Externalities; Mining; Environmental justice.

1. Introdução

Este trabalho é baseado na perspectiva de Henri Acselrad (1995) “Internalização de custos ambientais: da eficácia instrumental à legitimidade política” e a função socioambiental da propriedade. Neste contexto buscamos enfatizar a relevância da função social da propriedade, atendendo aos anseios da sociedade, princípios da administração pública e do direito ambiental e minerário uma vez que esses bens naturais tendem a ser usados excessivamente quando os lucros são internalizados e prejuízos socializados, ou seja, não são cobrados os malefícios sociais e, ou ambientais pelo uso predatório de recursos o que cria uma externalidade negativa maior que a internalidade positiva.

Serão abordados os aspectos sociais, econômicos, desenvolvimento sustentado, áreas degradadas, mineração, o PCA (Plano de Controle Ambiental) e o PRAD (Plano de Recuperação ambiental) no contexto do Licenciamento ambiental voltada as atividades relacionadas à exploração de areia em cava molhada no distrito minerário localizado no Município de Seropédica.

Quase a totalidade dos bens econômicos em uma economia capitalista é regulada pelo mercado que por sua vez é constituído por agentes econômicos. Quando alguns bens são disponíveis de forma onerosa, contudo subsidiada, com internalização apenas em parte de suas externalidades, observa-se uma ausência das forças de mercado que normalmente permitiriam uma alocação através dos preços. Deste modo, estes bens subsidiados, não possui um preço associado real. Sob essa ótica, as políticas de governo são as responsáveis pela criação das desigualdades, uma vez que, não atua de modo garantir o bem-estar social, econômico e ambiental.

Assim, uma pessoa, física ou jurídica, que se apropria de um bem e não paga em sua integralidade, ou seja, não devolve a sociedade ou compartilha de seus benefícios. Neste contexto

surge a figura do “caronista” (Free-rider em Pindyck and Rubinfeld, 2002), uma vez que por este bem, quem paga é a comunidade, financiem o mesmo.

O presente texto aborda a injustiça social nos estudos sobre a o passivo ambiental causado pelo abandono das minas de areia no município de Seropédica/RJ, após sua exploração com ênfase nos recursos ambientais, apresentando o quadro conceitual da “tragédia dos comuns” e exemplificando este fato com a concepção e os impactos ambientais provocadas pelas ações humanas uma vez que as mesmas se materializam e se processam em um cenário social, econômico e ambiental. No trabalho de Hardin (1968), a “tragédia dos comuns”, é uma história que é retratada no período medieval na Inglaterra, extrai-se deste texto o entendimento de que quando uma pessoa se apropria de um recurso comum, ela inevitavelmente dilapida o direito de outros, e de gerações futuras, vez que, estes tendem a ser usados excessivamente quando os indivíduos não responsabilizados e cobrados pelo seu mau uso.

Em conformidade com o apresentado por Ascerald *et al.*, (2009) a pobreza é um efeito e não um estado. Este efeito seria originado por um produto de caminhos mecanicista sociais. A base da pobreza então seria associada ao meio ambiente, considerando que esta condição tem seu gênese na vedação de acesso aos recursos naturais, ou seja, ambiental. Na base técnica a falta de acesso se dá aos meios de produção, para a reprodução das condições de existência, caracterizada pelo - fundamento das relações sociais. Deste, podemos retirar o entendimento que para haver justiça social, temos como premissa básica, a existência em primeiro plano de justiça ambiental.

A exploração ambiental das populações desprotegidas faz da concentração dos males sobre os mais pobres um meio de extração de uma espécie de mais-valia ambiental pela qual os capitais se acumulam pela apropriação dos benefícios do ambiente e pela imposição do consumo

forçado de seus efluentes indesejáveis aos mais pobres, concentrando os afluentes econômicos de cunho capitalista. Configura-se assim uma relação lógica entre a acumulação da riqueza e a contaminação do ambiente: certos capitais lucram com a transferência dos males ambientais para os mais desprotegidos. Acselrad (2001) conceitua como “mais-valia ambiental” a ocorrência, não equânime, das formas convencionais de acesso e as técnicas destinadas à exploração e uso dos recursos econômicos agregados ao meio ambiente natural.

A dificuldade para desenvolver meios de internalizar a degradação ambiental depende de viabilidade técnica em função do benefício econômico da atividade e os benefícios esperados para o emprego do recurso ambiental. Muitos problemas locais são resolvidos pela relação entre os indivíduos da comunidade (Schlager, 2002). Os incentivos proporcionados aos usuários dos recursos ambientais e à disposição de alcançar resultados melhores.

Para Acselrad, o mercado, a política, a desinformação e, a neutralização da crítica potencial, materializada em forma de assistencialismo, é também uma forma de cooptação da população, tornando-a corresponsável pelos mecanismos de proteção ambiental desigual. Segundo Pindyck e Rubinfeld (2002), os agentes poluidores podem ser um exemplo comum de externalidade, entendido como o resultado da ineficiência de mercado, que deve ser corrigido com auxílio taxaço ou tributação por emissão de agentes poluentes, ou permissões transferíveis de emissões de situações degradantes do meio ambiente.

A questão ambiental é um assunto extremamente importante, pois lida com a todas as espécies de vida, incluindo a do ser humano, sobre esse diapasão, é necessário utilizar-se dos instrumentos jurídicos, objetivando que a natureza e a qualidade de vida sejam efetivamente protegidas. Desta forma, a mesma é abarcada pelo conceito de Welfare State ou Estado de Bem Estar Social, cuja gênese tem origem no entendimento de que

existem direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão.

Para Almeida (pág. 151): A responsabilidade social é uma tarefa coletiva, permear o comportamento jurídico, quando da aplicação de normas à regular operação de uma atividade empresarial, neste ponto deve-se atender aos anseios da economia, meio ambiente e sociedade, estando atento à segurança jurídica.

2. Estrutura organizacional do Estado

O Estado brasileiro ressalta que todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando que este é bem de uso comum do povo, sendo essencial à sadia qualidade de vida. Para tanto, é imposto ao Poder Público e também à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo às presentes e futuras gerações, associado a este, a propriedade urbana deve cumprir sua função social. Estas matérias são consagradas em nossa Constituição de 1988.

No que tange a questão ambiental, podemos observar que reiteradas vezes onde há degradação da qualidade de vida há também degradação ambiental e, onde há presença de pessoas em situação de pobreza e exclusão social, temos notadamente a presença da agressão ao meio ambiente. Deste modo, segundo Selene Herculano (2000) “a soma das condições econômicas, ambientais, científico-culturais e políticas coletivamente construídas e postas à disposição dos indivíduos para que estes possam realizar suas potencialidades (...)”. neste sentido destacamos a necessidade de participação na tomada de decisão que induzam à melhoria das condições de vida da coletividade, Ou seja, ao transferirmos esse apontamento ao caso de Seropédica, nos salta aos olhos a conclusão de que à exploração dos recursos ambientais, em específico o minério utilizado nos agregados de cimento para constru-

ção civil, indiscutivelmente geram riquezas, desenvolvimento e bem estar social para outras regiões distantes dos centros de exploração assim, o benefício gerado com o fomento do capital, não melhora em nada ou muito pouco a situação social dos habitantes desta região, assim as grandes empresa da construção civil, privatizam seus lucros e socializam a degradação ambiental, sem a mínima participação da comunidade nas tomadas de decisão.

Dito isto, podemos considerar a Ecologia como uma Ciência de jurisdição ilimitada conquanto este, o meio ambiente, deve esta em harmonia com o social e o econômico, para tanto, necessário se faz internalizar ao máximo os custos ambientais utilizando-se de ferramentas legítimas e eficazes oriundas de todos os setores da sociedade civil, não somente da administração pública.

3. Meio Ambiente e externalidades econômicas

O Direito e a Economia se encontram num campo interdisciplinar de conhecimento, que aplica as ferramentas da Ciência Econômica - especialmente a Microeconomia e a Economia do bem-estar - há temas jurídicos e de políticas públicas que por sua natureza coercitiva funcionam como potentes ferramentas de proteção social e deste modo podem encontrar os caminhos para atingirem os propósitos de equidade, buscando a paz social e do desenvolvimento.

Esses instrumento e ferramentas estatais, tão criticados pelo mercado econômico, se justificam uma vez que na economia ambiental ainda não se tem como adotar a teoria do portfólio ou Idiosincrasia, ou seja, os riscos de mudanças de preços devido a circunstâncias especiais em casos específicos, também chamado de risco não sistemático ou específico.

Contudo, a pressão da sociedade ao que exige dos órgãos estatais, ações e posturas que

efetivamente satisfaçam suas necessidades e atenda a crescente demanda social que se apresenta. Neste lume a política ambiental do estado traz consigo a crítica à gestão pública. A postura incorreta e desencontrada provoca conflitos que não podem ser tratados como mecanismos inoperantes ou ações paliativas em determinados casos assistencialistas. A principal critica ocorre ante ao fato da elevada carga tributária, a exacerbação dos conflitos de interesses, principalmente em relação ao direito de propriedade em face ao direito difuso ambiental.

4. Conflito entre extração mineral e meio ambiente

No Brasil assim como o Meio ambiente a exploração de recursos minerais também é amparada pela nossa constituição, contudo é assegurando-lhe ao meio ambiente o status de direito fundamental, decorrentes da aplicação do que se entende por dignidade humana. Desta maneira, toda atividade potencialmente poluidora se norteia em princípios ambientais com ampla atuação por toda atividade produtiva e econômica. Esta orientação exige uma postura adequada da mineração, no sentido conciliador entre meio ambiente e atividade de extração mineral. A mineração apresenta características peculiares que também, devem estar preocupadas em equacionar desenvolvimento econômico e social, ou seja, o aplicando o conceito de sustentabilidade.

Contudo, esta atividade econômica, mesmo agressiva ao ambiente, é associada à evolução e sobrevivência humana. Desde a antiguidade é sinônimo de poder e riqueza. Com o passar dos tempos, a extração mineral, ganha mais importância, principalmente na medicina, habitação, indústria de transformação e agricultura. Com a evolução tecnológica, a mineração também evoluiu deixando de ser uma atividade artesanal, passando a atingir a escala industrial. Por conse-

guinte a mineração esta ligada ao desenvolvimento que deve, respeitar as restrições ambientais para o seu desenvolvimento.

Os insumos minerais são recursos indispensáveis à sobrevivência do ser humano já que estão presente em praticamente todos os bens de consumos. As commodities minerais são matéria-prima imprescindível às práticas indústrias em qualquer a parte do mundo (Filho et al., 2007). Contudo, os processos geológicos ocorridos anteriormente na crosta terrestre condicionam a abundância ou escassez dos depósitos minerais em determinadas regiões do planeta. Isto explica a rigidez locacional pregada no direito mineral. Deste modo a ocorrência de determinado bem mineral acontece aleatoriamente.

Temos a convicção constitucional que o direito a mineração tem o mesmo peso que o direito ambiental deste modo, para avançarmos a frente a esse aparente conflito de normas constitucionais originárias, devemos fazer mão de uma interpretação harmônica entre os diplomas constitucionais onde deve prevalece o princípio da ponderação entre normas e valores sociais. Assim nossa proposta é da convivência sustentável entre a necessidade de minerais para o desenvolvimento e crescimento regional o resgate da função social da propriedade, a utilização racional da água, o atendimento as normas ambientais e a utilização da área degradada pela atividade de extração de areia em cava molhada.

Neste sentido temos que considerar que a mineração tem caráter de utilidade pública, ou seja, o Decreto-Lei 3.365/41, em seu artigo 5º, alínea “f”, consideram-se casos de utilidade pública:

f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica (...). (Grifo meu)

Deste modo coadunando o que prega Rui Cirne (1982), que entende ser a “utilidade pública” a finalidade própria da administração pública, enquanto provê à segurança do Estado, à satisfação de necessidades apresentadas pela socie-

dade, voltadas a manutenção da ordem pública. Já Celso Antônio de Mello (2005) entende como função de utilidade pública o “interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelos simples fato de o serem”. Neste sentido a Resolução CONAMA 369/2006, em seu art. 2º, inciso I, alínea “c” considera como de utilidade pública “as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais”. Sobre esse prisma a utilidade pública contempla não só o interesse de uma classe social como e toda sociedade, assim tem o Direito Administrativo o condão de normatização e de cuidado para se atender a estas finalidades. Neste sentido o Departamento Nacional de Produção Mineral, elaborou parecer técnico PROGE/DNPM nº 145/2006 que atribuiu à mineração o status de atividade indispensável à evolução sustentável do país.

5. Extração minerária, direito das cidades e a propriedade

O Estatuto da Cidade aponta conflitos em relação à questão fundiária e do planejamento urbano apontando no sentido da participação social, muito embora, o município é considerado uma unidade de planejamento em contraposição à sua possibilidade de atuação restritas às áreas urbanas. Todavia, pressupõe-se a potencialidade da aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades, em especial, sobre a função social da propriedade e da cidade, como virtualidade para a construção programática ou utópica à gestão coletiva e a participação pelo Direito à Cidade.

Na Constituição Federal de 1988, a ordem e o bem-estar social, bem como a justiça social, estão no artigo 193. Os artigos 182 e 183 determinam a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelos municípios objetivando o pleno desenvolvimento da função social das cidades e

seus desdobramentos, destinados a garantia do bem-estar e desenvolvimento municipal em consonância com diretrizes gerais fixadas neste instrumento legal de planejamento urbano, vislumbrando ainda, o direito humano fundamental e de desenvolvimento sustentável, tendo o condão de assegurar a possibilidade a sadia qualidade de vida, contribuindo com o desenvolvimento.

Se assim mais em que pese a Constituição Federal de 1988 assegura que o Município tem atribuição legislativa sobre matéria de interesse local, segundo o mencionado artigo 30, cabendo o ente municipal regularizar atividades desenvolvidas com efeitos exclusivamente inseridas na circunscrição de seu espaço geográfico, configurando deste modo o interesse direto dos municípios.

Cabe salientar que a função social da propriedade também encontra guarita em outros artigos da Constituição, como exemplo propriedade em geral (art. 5º, XXII); propriedade urbana (art. 182, § 2º); propriedade rural (arts. 5º, XXVI, 184, 185 e 186); propriedade pública (art. 37, XXI); propriedade privada; propriedade de terras indígenas (art. 20, XI e 231).

Contudo no artigo 182 da CRFB/1988

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1.º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” (grifo nosso)

Regulamentado pela Lei Ordinária 10.257/2001 de 10/07/2001, segundo o qual o

município é ente federativo responsável em articular a política urbana e fazer cumprir, a função social da cidade e da propriedade para tanto, utiliza-se da ferramenta legal estabelecida Plano Diretor Municipal. Este diploma legal, cuja definição é: o instrumento básico da política de desenvolvimento do Município, tendo como principal finalidade definir, no nível regional, os limites, as faculdades e as obrigações envolvendo a propriedade urbana. Neste sentido, a atuação do Poder Público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural e na oferta dos serviços públicos essenciais, visa assegurar melhores condições de vida para a população.

Cabe observar que o sentimento de igualdade na sociedade, se vincula ao tratamento justo como mecanismo de garantia dos direitos basilares e fundamentais, visto como o mínimo necessário a uma vida digna. Destarte, deve ser visto fundamentalmente como um princípio de Estado Social, Herculano (2004) relata que:

O potencial político do movimento pela justiça ambiental é enorme. O país é extremamente injusto em termos de distribuição de renda e acesso aos recursos naturais. Sua elite governante tem sido especialmente egoísta e insensível, defendendo de todas as formas os seus interesses e lucros imediatos. (...) O sentido de cidadania e de direitos, por outro lado, ainda encontra um espaço relativamente pequeno na nossa sociedade, apesar da luta de tantos movimentos e pessoas em favor de um país mais justo e decente. Tudo isso se reflete no campo ambiental. O desprezo pelo espaço comum e pelo meio ambiente se confunde com o desprezo pelas pessoas e comunidades.

Nessa ordem de ideias, alvejando um Estado de Justiça Ambiental, J.J. Gomes Canotilho (1996) propõe um regime estatal caracterizado pela vedação da distribuição não equitativa dos benefícios e malefícios oriundos da extração e do aproveitamento dos recursos naturais. Neste sentido os bens ambientais devem ser distribuídos de forma equânime entre os habitantes do planeta.

Conquanto, trazemos à baila o que prega Ascelrad et al (2009):

Assim, nem os defensores da modernização ecológica, nem os teóricos da Sociedade de Risco incorporam analiticamente a diversidade social na construção do risco e a presença de uma lógica política a orientar a distribuição desigual dos danos ambientais. Selene Herculano define a expressão como uma “espacialização da justiça distributiva”, porquanto se relaciona diretamente com uma proposta de justiça na distribuição do meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos os seres humanos. Com efeito, a injustiça ambiental, penaliza as condições de saúde da população trabalhadora, moradora de favelas e excluída dos grandes processos de desenvolvimento. A este fenômeno interliga-se a questão da vulnerabilidade dos menos favorecidos.

Ocorre que para região minerária de Seropédica o abandono das cavas após o seu esgotamento, com a anuidade do órgão ambiental do município e estado, como forma de recuperação da área degradada é exigido, quando fiscalizado, uma recomposição paisagística, que se faz com o simples retaludamento para estabilidade das margens e vegetação de matas no entorno da lagoa formada, não resgata sua função social e contribui para a promoção de injustiças socioambiental, em conformidade com que diz, Acselrad (1995) afirma se há condições de desigualdade social e de apropriação, permitida, sobre recursos naturais, os instrumentos de poder sobre o controle ambiental tendem a aumentar essa desigualdade. A proposta de pós-ocupação da área degradada, atribuindo-lhe função econômica, auxilia na equalização do problema vez que estaria atribuindo e garantindo o mínimo existencial.

Deste modo deve-se mudar a tendências da tecnologia de operação e desenvolvimento da lavra, contribuindo para a melhor alternativa de descomicionamento (fechamento) da atividade, principalmente na região de Seropédica, mudando o foco que hoje se dá sobre as operações de estabilidade geotécnica e revegetação. Os aspectos

socioambientais no encerramento da atividade de exploração de areia são mais abrangentes e exigem planejamento, gestão e provisão de recursos que devem ser garantidos durante a vida útil do empreendimento. Nesse aspecto, a criação de peixes e cultivo hidropônico de hortaliças, desde que economicamente viáveis, se mostram como alternativa real na busca de mudança do paradigma atual, qual seja, o abandono do passivo, socializando o prejuízo uma vez que já se internalizou o lucro. Para tanto necessário se faz, em um primeiro momento, a política de comando controle adotado pelo Estado, seja ajustada, tendo em vista que o Minerador tem a obrigação legal de reabilitar a área em conformidade com a técnica disponível.

Cabendo esclarecer que a Constituição é a guardiã de todos os direitos, impedindo que haja retrocesso social. A lei maior impede certos abusos ou omissões do poder público ao tratar de direitos e garantias, em principal o da pessoa humana.

6. A questão do zoneamento

O parcelamento do solo urbano é tratado pela Constituição Federal de 1988 e está presente no inciso VIII do art. 30. Nesta mesma linha, o uso e da ocupação do solo proposta pelo Poder Público, via de regra, é regulamentado pelo município. Trata-se de uma medida de planejamento, que apresentam compatibilidades e as suas possibilidades, restrições e impedimentos de atividades a serem exercidas pelo particular. Dentre este impedimentos do meio físico são levados em consideração no momento de se decidirem quais as zonas que apresentam características adequadas para a inserção de determinados empreendimentos, dentre os quais, destacamos a mineração.

Contudo, essa atividade não depende unicamente do município, depende primeiramente de concessão dada pelo Departamento Nacional

de Recursos Minerais e do Órgão Ambiental, que no caso do Rio de Janeiro é atribuição exclusiva do INEA. Assim, os recursos minerais, cujos procedimentos necessários para sua exploração são definidos pelo Departamento Nacional de Produção Mineral. O DNPM é o órgão encarregado de aplicar a legislação relativa ao aproveitamento dos recursos minerais, tipo comando controle. Suas atribuições são de fiscalizar e normatizar os procedimentos necessários à exploração econômica de minérios conforme Art. 3º da Lei 8876/94.

Por conta do princípio constitucional, que aponta a propriedade superficiária como sendo distinta do solo e pertencente à União, art. 176 da CRFB/88, mantém o aproveitamento econômico daquele, que se demonstrar interessado e cujo requerimento, para exploração devidamente reconhecido (direito de protocolo) tenha por objeto área disponível, livre, para a mineração desejada.

Cabe esclarecer que no caso das substâncias de emprego imediato na construção civil, dentre as quais a areia, a obtenção do título tem uma tramitação bem mais rápida no Regime de Licenciamento, uma vez que, este não exige a realização da pesquisa de lavra além do que, todos os trâmites ocorrem localmente, excluindo-se a autorização ambiental, que no caso do Rio de Janeiro, cabe ao INEA, sendo indispensável à anuência municipal. Assim, esse regime depende das leis municipais e dos proprietários do solo.

7. Estudos de impactos ambientais

Salientamos que dependendo de critérios estabelecidos pelo SISNAMA, se faz necessário a apresentação de EIA/RIMA, assim, em conformidade com que rege a CONAMA 10/90 combinado com a lei estadual (Rio de Janeiro) 6.373/2012, norma estadual que dispõe sobre os critérios gerais para licenciamento ambiental de extração de bens minerais de utilização imediata na constru-

ção civil. Estes diplomas legais levam em consideração à área requerida destinada a mineração, e a sinergia entre as atividades de mineração que existam em determinada área ou região.

Considerando que o minério de interesse para este estudo, e sua forma peculiar de exploração, ocorre em cava molhada, ou seja, com a formação de lagoas. O estudo se concentra a região minerária de Seropédica, que segundo o plano seu Diretor, que definiu a região de interesse minerária, do município, este se dá pelo fato deste município do estado do Rio de Janeiro, possuir vocação econômica voltada à exploração e, a extração de areia. Cabendo salientar que a destinação final deste agregado de cimento é a construção civil prioritariamente, sendo deste modo uma atividade de relevante importância econômica para este município. Devemos apontar que os ganhos são finitos, pois se trata de recurso não renovável e que por este motivo, normalmente, quando do esgotamento de determinadas minas, resulta em altos impactos ambientais e sociais, onde sua mitigação de seus danos é difícil e onerosa.

Orientamos para o fato deste tipo de atividade causar impactos negativos ao meio ambiente desde a sua implantação. Assim, após a autorização dos órgãos municipais estaduais e federais, naquilo que compete a cada um dos entes federativos, antes do início da exploração, necessário é a remoção da camada superficial de solo que normalmente exige a retirada da camada superior ocorrendo conseqüentemente à supressão de vegetação, o que influencia diretamente na fauna e floras regionais. Durante o funcionamento esta atividade pode influenciar no regime de escoamento superficial e reabastecimento do lençol freático.

Afinal, ao invés de analisar causas econômicas associadas à exploração predatória tendo como conseqüências à degradação ambiental, deve-se questionar como o modelo jurídico/político/econômico poderia minimizar os custos advindos da utilização inadequada e predatórios dos recursos naturais. Assim, o direito deve ser

eficiente, na medida em que evolui a sociedade, pois um sistema jurídico deve regular de forma adequada as relações sociais garantindo.

Como instrumento previsto na Política Nacional de Meio Ambiente, a prevenção e a mitigação dos impactos da mineração sobre o meio ambiente é regulado com a utilização dos instrumentos previstos no licenciamento ambiental. Esta toma como premissa o planejamento do empreendedor para com o empreendimento substanciado em documentações típicas e apropriadas a cada tipologia específica.

Para as atividades minerárias deve-se, obter o registro do DNPM, RGI do imóvel, a certidão de zoneamento ambiental expedida pela prefeitura, o Alvará da prefeitura, entre estes devem ter o Plano de Controle Ambiental (PCA) e Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (Rima), Plano de Controle Ambiental (PRAD) dentre outros documentos.

Contudo, isto não é o suficiente, pois regulamenta apenas o funcionamento, considerando que a maior parte dos trabalhos de recuperação de áreas degradadas praticados em cavas molhadas apresenta-se simplistas e paliativos, abrangendo apenas medidas que se restringem a uma configuração geológica de estabilidade com revegetação no entorno da lagoa formada, apresentando pouca ou nenhuma função ecológica, tais medidas visam quase exclusivamente, atenuar o impacto visual gerado, pondo de lado a função social da propriedade do emprego e do trabalho.

8. Encerramento da atividade minerária e fechamento da lavra

No fechamento da Lavra, que ocorre com o final da atividade minerária, se faz necessária à recomposição da área, devido ao fato de ser a mineração uma atividade naturalmente agressiva ao ambiente e uma das maiores modificadoras da superfície terrestre, afetando não somente a

paisagem local, mas o ecossistema em geral. Para tanto, se faz necessária a apresentação de propostas técnicas de recomposição topográfica, paisagística e biológica da área, sendo condição sine qua non a apresentação de um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD. Este documento é de exigência do INEA e DNPM, devendo estar contido em seu Plano de Controle Ambiental, apresentados.

De acordo com o exposto, existem na região de Seropédica, por conta da exploração de areia em cava molhada, lagoas abandonadas em propriedades, com área superficial e volume de água consideráveis que podem ser aproveitadas para diversos fins, que para o melhor aproveitamento depende de recursos e estudos técnicos quando viáveis. Para tanto a tecnologia a ser adotada deve ser capaz de atender a expectativa dos mercados equilibrando os fatores de oferta e consumo e meio ambiente, fixação do homem a terra e geração de impostos e riqueza para região.

Contudo, a omissão dos mineradores, associada à inoperância ou inexistência de políticas públicas para o setor, a falta de fiscalização dos órgãos gestores federal, estadual e município e o pouco incentivo à participação popular, reverberam no sentido da manutenção de passivos ambientais. Neste sentido, há que se destacar o papel ímpar que exerce o Ministério Público, um órgão de Estado que tem como obrigação a defesa do ordenamento jurídico pátrio além de ser fiscal do devido cumprimento das leis e dos patrimônios nacionais, público, social, cultural. Dentre essas funções destaca-se a guarda dos direitos e interesses da coletividade, em atenção para o meio ambiente.

Outra possibilidade apontada com o aproveitamento econômico destas áreas degradadas se mostra como contribuição para reorganização territorial do município com o desenvolvimento econômico, destacando a geração de arrecadação de tributos, estando ainda em conformidade com o previsto no plano Diretor do Município. A pós-ocupação da área é complementação a exe-

cução do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas, sem o qual DNPM e o INEA não permitem a exploração minerária, proporcionando a reabilitação da função social da propriedade, do emprego, do trabalho e atendendo ao princípio da sustentabilidade ambiental. Tais argumentos encontram fundamentação teórica na economia, no direito e na gestão ambiental.

9. Perspectivas e conclusões

Se considerarmos as atividades minerárias de exploração de areia no município de Seropédica, podemos observar que as ações do poder público no sentido de apresentar alternativas aos passivos gerados por essa atividade e dessa atividade limita-se a assegurar o suprimento de agregados necessários à construção civil e crescimento econômico pondo de lado o desenvolvimento econômico e a qualidade das condições ambientais. Favorece a quem se apropria do bem e não paga em sua integralidade, ou seja, não devolve a sociedade ou compartilha de seus benefícios contribuindo para a “mais-valia ambiental”.

Deve-se salientar que cavas geradas pela extração de areia, na região de Seropédica não podem ser reaterradas com resíduos inertes provenientes de entulho da construção civil, cuja adequação é contestada em razão da total falta de controle da qualidade desses resíduos, que podem conter substâncias que podem comprometer a qualidade das águas superficiais ou subterrâneas e colocar em risco a saúde humana e o comprometimento da função ecológica destes corpos hídricos.

Conforme as razões citadas, concluímos que não havendo uma utilização apropriada para as lagoas formadas pela mineração de areia em cava molhada, na região de Seropédica, fica evidenciado que a atividade de exploração de areia, não satisfaz os objetivos preconizados em nossa Constituição Federal, que diz: aquele que explo-

rar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente. Assim não há, no caso da extração de areias, a internalização das externalidades negativas abarcadas pelo direito, no qual se demonstra um caráter preventivo, indenizatório, reparatório na busca de fazer com que os recursos naturais sejam utilizados de modo mais racional na busca por um desenvolvimento sustentável, ainda, devemos destacar que o atual interesse na propriedade em sentido amplo, necessita de um planejamento a nível local, sem se desprender da necessária participação pública.

Assim, do ponto de vista da aplicação de políticas públicas, relacionadas ao aproveitamento econômico das lagoas de Seropédica, com a pós-ocupação desta área degradada, se faz necessário um apoio técnico, logístico, econômico e principalmente legal, uma vez que a recuperação ambiental não é possível, restando apenas à possibilidade de atenuar seus efeitos. Portanto, cabe principalmente ao município, disciplinar regras que identifiquem a função social da propriedade, baseado no que é de interesse local, respeitando os costumes e tradições de cada região, bastando uma análise dos artigos 23; 24 e 30, ambos da Constituição Federal.

Surge então, a concepção da função social da propriedade - outro princípio constitucional que rege a atividade econômica - e que aparece como complemento do estatuto constitucional da propriedade privada, impondo a ela um conjunto de deveres, ao lado dos clássicos poderes antes mencionados. Este princípio, cláusula geral que rege a atividade econômica, serve como forma de balizamento constitucional do direito fundamental da propriedade, delimitando o seu conteúdo.

Nas áreas de mineração de Seropédica, os efeitos do uso inadequado dos recursos ambientais são potencializados, em função do passivo ambiental deixado e da exposição do aquífero de Piranema. Desta forma, a utilização dos bens

minerais se demonstra como desafios a serem equacionados, uma vez que estão ligados ao meio ambiente e desta forma a própria sobrevivência da sociedade humana.

Considerando o que foi exposto podemos concluir que Meio ambiente não deve ser tratado como prioridade de governo e sim uma filosofia, visto que as prioridades podem mudar a filosofia não. Neste sentido, a atividade de mineração de agregados não deve levar em conta apenas a saúde econômica, sem considerar a dignidade da pessoa humana, as condições dos trabalhadores e dos pequenos proprietários de terras e os aspectos socioambientais. Quando observados esses pontos, resta assegurada a função social da propriedade.

10. Referências

- ACSELRAD, Henri. *Internalização de custos ambientais: da eficácia instrumental à legitimidade política*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 6., 1995, Brasília. Anais... Brasília: ANPUR, 1995. p. 263-277
- _____. *Políticas ambientais e construção democrática*. In: VIANA, Gilnei et al. O desafio da sustentabilidade. um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- ACSELRAD, Henri, Cecília Campello Amaral Mello e Gustavo das Neves Bezerra, Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009. 160 p. ISBN: 9788576171591.
- ALMEIDA, Maria Christina de. *A Função Social da Empresa na Sociedade Contemporânea: Perspectivas e Prospectivas*. Unimar, Marília, v. 3, p. 141 – 151, 2003.
- BOEGER, M.R.T., PIL, M.W.B.O. & Filho, N.B. (2007) *Arquitetura foliar comparativa de Hedy-chium coronarium J. Koenig (Zingiberaceae) e de Typha domingensis Pers (Typhaceae)*. Iheringia, Série Botânica, 62, 113-120.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Privatismo, associacionismo e publicismo no Direito do Ambiente: ou o rio da minha terra e as incertezas do Direito Público*. Ambiente e Consumo, Lisboa, Centro de Estudos Jurídicos, 1996, v. I, p. 156.
- HARDIN, G. *The Tragedy of the Commons*. Science, 162: 1243-1248, 1968.
- HERCULANO, Selene C. *A qualidade de vida e seus indicadores*. Niterói: Eduff, 2000
- HERCULANO, A cidade dos meninos e o caso de contaminação por HCH. In: ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA. 2004. Justiça Ambiental e cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004
- LIMA, RUI CIRNE. *Princípios do Direito Administrativo*. 5ª edição. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1982, p. 15/16.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005, pag. 59
- PINDYCK, R. S. e RUBINFELD, D. L. *Microeconomia*. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002. 711 p.
- SCHLAGER, E. *Rationality, Cooperation and Common Pool Resources*. American Behavioral Scientist 45: 801-819, 2002

LEIS E DECRETOS

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Lei Complementar nº. 140/2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da

fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

_____. Lei n. 8.876, de 2 de maio de 1994. Autoriza o Poder Executivo a instituir como Autarquia o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), e dá outras providências

_____. Lei Estadual nº 6.373/2012, que dispõe sobre critérios gerais para licenciamento ambiental de extração de bens minerais de utilização imediata na construção civil.

_____. Lei Estadual nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências

_____. Decreto Estadual nº 44.820 de 03/06/2014 – Dispõe sobre o sistema de licenciamento ambiental – SLA

_____. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941-

Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

_____. Resolução do CONAMA nº 10, de 06 de dezembro de 1990.

_____. Resolução do CONAMA nº 369/2006 - “Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP” - Data da legislação: 28/03/2006

_____. Parecer Técnico do Departamento Nacional de Produção Mineral, nº PROGE/DNPM nº 145/2006



v.2, n.2, jul./dez. 2017 ISSN: 2527-1253

As ações do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial da UFRRJ¹ na recomposição do Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande. A ênfase na Gestão Social e no Controle Social

Márcio de Albuquerque Vianna *
Carlos Frederico Bom Kraemer **
Lamounier Erthal Villela ***
Dayenne Gomes Brandão de Oliveira ****
Daniel Senna Dias *****

*Professor do Instituto de Educação da UFRRJ e doutorando do PPGCTIA – Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária – da UFRRJ.
E-mail: marcioviannamat@ufrj.br

**Professor do Instituto Interdisciplinar da Universidade Federal Fluminense e doutorando do PPGCTIA da UFRRJ, doutor em Economia pela Sorbonne Nouvelle Paris III e Pós-doutor em Administração Pública pela EBAPE/FGV.
E-mail: Carlos.kraemer@gmail.com

***Professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da UFRRJ e do doutorado do PPGCTIA e do mestrado do PPGDT – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas – da UFRRJ.
E-mail: lamounier.erthal@gmail.com

****Discente do curso de graduação em Ciências Econômicas da UFRRJ.
E-mail: dayennegomes@hotmail.com

*****Discente do curso de graduação em Ciências Econômicas da UFRRJ.
E-mail: danielsenna1994@gmail.com

RESUMO

A formação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs) consiste em um programa criado no ano de 2014, pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A iniciativa visou buscar parcerias com as universidades brasileiras para apoiarem o desenvolvimento dos Territórios Rurais e dos Territórios da Cidadania, criados no país, a partir da recomposição do colegiado de cada território. Os colegiados territoriais são compostos por representantes da sociedade civil e dos poderes públicos. Desta forma, pretende-se alcançar a inclusão produtiva da agricultura familiar, assim como exercício do controle social para que possa auxiliar na promoção do desenvolvimento territorial sustentável por meio da articulação realizada pelos NEDETs. O Território Rural da Baía da Ilha Grande (BIG) é composto pelos municípios de Seropédica, Itaguaí, Angra dos Reis, Mangaratiba e Paraty no estado do Rio de Janeiro. Sendo que o NEDET da BIG é formado por professores e alunos de graduação e pós-graduação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. O objetivo desse artigo foi analisar preliminarmente a implantação do projeto “Reestruturação do colegiado territorial da Baía da Ilha Grande-RJ a partir do NEDET da UFRRJ”, tendo como referência a operacionalização de práticas de controle social no tocante à participação e à fiscalização das políticas públicas nas diversas escalas. Até o momento deste trabalho foi observado um avanço da reorganização do colegiado. No entanto, as representações dos poderes públicos se fazem presentes de forma mais efetiva, demandando estratégias para uma maior presença das representações da sociedade civil.

Palavras chave: Gestão Social, Participação, Desenvolvimento Territorial

RESUMEN

Dos preguntas son abordadas desde la recepción de los medios de comunicación: La formación de Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs) es un programa criado en el año 2014 por la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). Constituye una iniciativa para buscar asociaciones con universidades de Brasil a fin de apoyar el desarrollo de los Territorios Rurales y Territorios de Ciudadanía con objetivo de restablecer el colegiado de cada uno de los territorios. Se propone fomentar la inclusión productiva de la agricultura familiar, el ejercicio del control social y contribuir a un desarrollo territorial equilibrado y sostenible. En este sentido, la composición tiene en cuenta representantes de la sociedad civil organizada y de las autoridades públicas. El Territorio Rural de la Bahía de Isla Grande (BIG), ubicado en el estado de Río de Janeiro, es constituido por las ciudades de Seropédica, Itaguaí, Angra dos Reis, Mangaratiba y Paraty. El grupo del NEDET en BIG está conformado por profesores y estudiantes universitarios de grados y postgrado de la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro (UFRRJ). El objetivo de este trabajo es llevar a cabo un análisis preliminar de la implementación del proyecto “La reestructuración de la Junta Territorial de la Bahía de Isla Grande promovida por el NEDET de UFRRJ”, basada en la instrumentalización de prácticas de control social, particularmente en lo referente a la participación y la fiscalización de las políticas públicas en diferentes escalas. Hasta el momento se ha observado un avance de reorganización de la Junta. Sin embargo, las representaciones de los poderes públicos están presentes de manera más efectiva y requieren estrategias que necesitan una mayor presencia de representaciones de la sociedad civil.

Palabras clave: Gestión Social, Participación, Desarrollo Territorial.

ABSTRACT

El trabajo es un análisis de la distribución territorial de los mejores y peores Índice de TThe Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs) is a program created on by the Department of Territorial Development (DTV) of the Ministry of Agrarian Development (MAD). The initiative was to rise partnerships with Brazilian universities to support the development of the Rural Territories and Citizenship Territories created in the country, starting with the recomposition of the collegiate of each territory. The territorial associations are composed of representatives of civil society and public authorities. The territorial associations are composed of representatives of civil society and public authorities. In this way, we intend to seek the productive inclusion of family agriculture, as well as to exercise the social control in order to assist the promotion of sustainable territorial development through the articulation carried out by the NEDETs. The Rural Territory of Baía da Ilha Grande (BIG) is composed by Seropédica, Itaguaí, Angra dos Reis, Mangaratiba and Paraty cities. All located on Rio de Janeiro state. The NEDET of BIG is formed by professors, undergraduate and graduate students of the Universidade Federal do Rio de Janeiro. The objective of this article was to analyze the implementation of the project “Restructuration of the territorial college of Baía da Ilha Grande-RJ from the NEDET of UFRRJ”, with reference to the operationalization of practices of social control in relation to the participation and the fiscalization of policies through different scales. Until the moment of this work was observed an advance of the reorganization of the collegiate. Nevertheless, the representations of the public powers are present in a more effective way, demanding strategies for a greater presence of representations of civil society.

Key words: Social Management, Participation, Territorial Development

1. Introdução

Quando os estudos sobre desenvolvimento na perspectiva das regiões rurais tratam da noção de território ampliam as possibilidades de ação e de entendimento da dinâmica de dada região. No enfoque territorial abandona-se a ideia de uma abordagem setorial, isto é, restrita na agricultura e nos agricultores, nos quais seriam os únicos atores relevantes das regiões rurais (ABROMOVAY, 2007). De qualquer modo, a agricultura continua a receber uma posição primordial no espaço rural. No entanto, a própria dinâmica desse setor é condicionada por outras atividades, surgindo unidades familiares pluriativas, pois membros das famílias rurais começam a se dedicar em atividades não agrícolas, sendo um fator relevante para o rendimento familiar e o próprio processo produtivo do território.

Sobre as famílias rurais emerge um setor de grande relevância, que é a agricultura familiar. No entanto é preciso ressaltar que há uma grande diversidade de agricultores no Brasil dentro deste conceito. Há famílias que atuam em minifúndios em condições de pobreza, da mesma situação que há agricultores inseridos no setor comercial e produtivo do agronegócio, conseguindo gerar renda bem superior ao que define a linha da pobreza (BUAINAIN, 2006). Desta forma, há diferenciação em relação à formação dos agricultores familiares em termos históricos e culturais, assim como distinções em relação às regiões. Condições de produção, infraestrutura e uso de tecnologias. Com isso, o debate remete a diversas análises e reflexões nas políticas públicas e no meio acadêmico.

Dentre as mobilizações por parte dos agricultores familiares há a luta pela sua permanência na área rural, para isso o agricultor familiar precisa de meios dentro da produção agrícola e atividades relacionadas que garantam um nível de renda socialmente adequado para sua família, assim como a possibilidade de empregos não

agrícolas para trazer alternativas para membros da família, beneficiando as pluriatividades. Problemas como precariedade no acesso aos bens e serviços sociais básicos, empobrecimento dos recursos naturais, concentração na estrutura fundiária e dificuldades em acessar os mercados para escoar seus produtos são alguns dos fatores que levam ao êxodo rural (WANDERLEY, 2000).

Neste contexto, nos espaços rurais a promoção da agricultura familiar é um dos requisitos para o processo de desenvolvimento rural e sustentável. Segundo Cazella, Bonnal e Maluf (2009) o enfoque territorial possibilita ser um espaço potencial para o planejamento e a intervenção de políticas públicas de desenvolvimento em diversos países e no meio rural uma unidade inovadora para a promoção do desenvolvimento.

Segundo Cunha (2007), a abordagem territorial para as políticas públicas tem em sua defesa a proximidade social dos atores que ganha potencial na difusão de ideias, métodos e inovações, possibilitando a dinamização dos processos de desenvolvimento. Essa é uma tentativa de substituir a visão setorial de desenvolvimento para territorial, que tem maior contorno com os atores preocupados com o desenvolvimento rural “porque nos projetos de desenvolvimento formulados e implementados dentro da perspectiva setorial a agricultura e o espaço rural foram vistos de forma subordinada e dependente do crescimento industrial” (CUNHA, 2007, p. 166).

Dallabrida (2016, p. 20) concorda que “[...] cada vez mais se impõe a noção de território como recorte do espaço geográfico relacionado ao uso e apropriação, lugar de expressão de relações de poder, identidades e territorialidades individuais ou grupais”.

Com o processo de redemocratização e a promulgação de Constituição de 1988 iniciou-se um processo de descentralização das políticas públicas. Com a democracia sendo basilar neste movimento de formulação e implementação das políticas. A cidadania começa a ser um elemento

essencial nos espaços locais. Essa configuração se torna mais propícia nos municípios de pequeno e médio porte, pois a população está mais próxima dos governantes. Neste contexto, no âmbito local surgiram alternativas inovadoras na gestão e nas políticas públicas, tendo a participação social um fator preponderante. Junto a este processo há ações indutoras de políticas nacionais e regionais, que vão se concretizar na esfera territorial. De todo modo, a estrutura federativa brasileira ainda não apresenta uma institucionalidade política e também administrativa que intermediaria entre os municípios e o Estado. No entanto, começam a surgir diferentes experiências no Brasil (ALLEBRANDT et al., 2011).

Desta forma, estudar políticas públicas que possam fomentar um desenvolvimento que esteja amparado na democracia e a cidadania se torna relevante na medida em que é preciso entender os avanços, limitações e conflitos que essas políticas podem desempenhar. Com isso, também é preponderante investigar as dificuldades de efetivar tais políticas. Neste contorno, a participação social, por meio do controle social, possibilita reflexões acerca da ampliação democrática de nossas instituições.

Nesse sentido, em relação aos processos de participação social e controle social desenvolveram-se nas últimas décadas, no Brasil, conceitos teóricos em torno da gestão social, que nesta pesquisa pode-se tratar como “[...] o processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação [...]” (TENÓRIO, 2008, p.147). Desta forma, quando se analisa a gestão pública e se debruça em uma determinada governança no contexto da gestão social há a presença de diversos atores que são corresponsáveis das ações a serem tomadas, sendo fundamentada nas necessidades da coletividade e do bem comum. Na gestão social a participação é a essência (CANÇADO; SAUSEN e VILLELA, 2013).

Feitas essas breves considerações, o objetivo desse artigo foi analisar preliminarmente

implantação do projeto “Reestruturação do colegiado territorial da Baía da Ilha Grande-RJ a partir do NEDET da UFRRJ”, tendo como referência a operacionalização de práticas de controle social no tocante à participação e à fiscalização das políticas públicas nas diversas escalas.

O referido projeto foi aprovado em outubro de 2014 pela chamada CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 no programa “Apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial” proposto pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário por meio da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Estes núcleos são formados por professores e pesquisadores de IEs e são constituídos a partir de parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Atuam por meio de projetos de extensão na assessoria aos Territórios Rurais. Esses profissionais realizam, nos territórios, ações de extensão e pesquisa, envolvendo o assessoramento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas, de desenvolvimento rural e de inclusão produtiva. A capacitação desses profissionais visa dotá-los de instrumentos e métodos para realizar as ações de assessoria aos Colegiados Territoriais, tanto as relacionadas à gestão social quanto as que dizem respeito às atividades de inclusão produtiva².

O objetivo da política proposta na chamada envolve ações para o desenvolvimento rural sustentável, tendo uma abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento de ações para o Brasil Rural, que são justamente ações para o desenvolvimento deste campo no Brasil. A implementação dessa política tem como principal articulador as Universidades Públicas Federais e Estaduais, Institutos Federais de Educação Tecnológica.

O NEDET do Território Rural da Baía da Ilha Grande (NEDET-BIG), composto pelos municípios de Seropédica, Itaguaí, Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty e o recém incluído município de Rio Claro no estado do Rio de Janeiro, é formado por professores e alunos de graduação e pós-gradu-

ação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. A finalidade do NEDET-BIG é reunir os atores sociais do território composto pela sociedade civil organizada, pelos representantes das entidades de pesquisa e extensão e do poder público por representantes das secretarias municipais.

Essa política envolve elementos relevantes em uma perspectiva de construção social, representada pelo território, que contempla a história, a identidade e a diversidade da população envolvida. Esses são elementos que norteiam o desenvolvimento desta pesquisa. Outra questão que faz parte do escopo desta política e que está alinhada com o desenvolvimento deste trabalho que é se estabeleça uma governança fundamentada na gestão social, na qual se tenha a articulação entre os poderes públicos e representações da sociedade civil organizada, que no caso se cristalizam no Colegiado Territorial de cada Território Rural.

Os Colegiados Territoriais são instâncias de participação que pretendem exercer papel relevante no que possa abranger ações que tenham iniciativas para o desenvolvimento do território, ressaltando ações nas políticas públicas que podem atuar no território, inclusive no que diz respeito ao controle social. Justamente o ano de 2015 o NEDET da BIG teve grande dedicação e concentração nas atividades para a mobilização e reestruturação do Colegiado do Território.

Além desta introdução, o artigo apresenta discussões teóricas sobre a noção de controle social como uma prática de fiscalização por parte do colegiado territorial para com as políticas e ações públicas locais, municipais, estaduais e de âmbito nacional e sua implementação. Por fim a implantação do projeto do NEDET-BIG e suas reflexões ações no território acerca das perspectivas teóricas apresentadas anteriormente.

2. A Noção de Controle Social

O entendimento é que o controle social de-

sempeña um elemento de participação direta da população no processo de gestão da coisa pública, possibilitando a sociedade civil se fazer presente no planejamento e fiscalização na gestão, no serviço e nas políticas públicas de um determinado local. Configurando-se como um elemento importante no processo de democratização do país. Nesse sentido, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) seriam mecanismos importantes para viabilizar o controle social (GERSCHMAN, 2004).

Os benefícios da existência de processos de participação são que estes ajudam na conscientização crítica por parte das pessoas e faz com a sociedade de forma geral tenha mais poder no processo de tomada de decisão e nas reivindicações, assim como possibilita a resolução de conflitos, isto é, a busca de um consenso. Outras vantagens são a viabilidade do controle das autoridades por parte da sociedade civil e a legitimidade das políticas públicas perante a população que se faz mais presente e tem acesso as informações (BORDENAVE, 1994).

Segundo Abers et al. (2009) os estudos que defendem instituições deliberativas tendem a delinear a participação com três funções: (i) promover a inclusão política; (ii) estimular processos deliberativos interativos; e (iii) aumentar o controle da sociedade sobre o Estado.

Para Ricci (2009), antes de discorrer sobre o significado de controle social é preciso tratar o que não pode ser apresentado como tal. Neste caso, controle social não é consulta ou ouvir o outro ator. Essas formas de relação podem ser analisadas como níveis de participação, mas não gera controle. Controle social vai à direção de co-gestão e planejamento, isto é, a sociedade civil é ator presente e relevante no processo de elaboração, acompanhamento e verificação ou monitoramento das ações de gestão pública.

Bravo e Correia (2012) vão ressaltar que no Brasil a expressão “controle social” tem ocorrido com o significado do controle da sociedade civil

sobre a atuação do Estado, mais especificamente na área das políticas sociais. Sendo que essa demanda já inicia no período da redemocratização justamente contrapondo com o Estado autoritário vigente da época, mas é a partir da Constituição de 1988, que as iniciativas se fazem efetivamente presentes.

Sendo assim, a expressão controle social está no contexto das lutas sociais contra o estado autoritário no Brasil na defesa da redemocratização. Desta forma, em um primeiro momento a sociedade civil podia ser entendida como contraponto do Estado autoritário, pois “civil” significava o contrário de “militar”. O que vinha da sociedade civil era positivo, significando progresso e qualquer questão originada do Estado era algo ruim, pois delineava de um contexto opressor. Desta forma, analisava-se a partir da cisão ou uma dicotomia entre Estado e sociedade e é a partir desse sentido de oposição entre Estado e sociedade civil que a expressão sociedade civil é inserida inicialmente (COUTINHO, 2006 apud BRAVO; CORREIA, 2012). No entanto, com a democratização vão ascendendo outras formas de abordar a relação entre sociedade civil e o Estado. Como já delineado a concepção que permeia este estudo é no entendimento que se precisa buscar uma gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade civil.

Como já salientado, a Constituição Federal de 1988 se torna um importante marco institucional para a criação e desenvolvimento de instâncias de participação, assim como elementos e diretrizes de democracia participativa. O artigo primeiro, em seu parágrafo único diz “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Com isso, a população pode exercer seu poder por meio de suas representações ou até mesmo diretamente (RICCI, 2009). É possível tratar os conselhos gestores como forma institucional que atende esta possibilidade de presença da sociedade civil na participação da gestão pública, assim como as Conferências Nacionais de

Políticas Públicas, bem como as experiências do Orçamento Participativo, os Planos Plurianuais e os Planos Diretores dos municípios.

Quando se faz uso do significado de sociedade civil é importante delimitar, pois pode apresentar entendimentos distintos, pois no ideário do neoliberal as formulações de sociedade civil vão em direção de um esvaziamento e despolitização da própria. Neste mesmo ideário temos uma desresponsabilização do Estado para prestação dos serviços públicos e uma inserção da sociedade civil como “parceira” no que tange a contribuição financeira. Em seu limite organizações ditas da sociedade civil substituiriam o Estado. Essa orientação de “reforma” no Estado estava no amparo do Banco Mundial (BRAVO; CORREIA, 2012.).

O Estado diminui seu papel de prestador direto de serviços, dando espaço para essas organizações, atuando mais como orientador e regulador dos serviços. No entanto, a participação social que delineia este trabalho é em uma perspectiva de controle social, na qual a sociedade civil possa participar das políticas públicas, desde seu planejamento e formulações, acompanhamento para que os recursos possam atender a coletividade (BRAVO; CORREIA, 2012.). Neste caso, não é suprir nem substituir as funções do Estado que continuariam como o provedor de tais serviços.

Outro ponto relevante é que não se deve tratar a sociedade civil como espaços homogêneos e sem contradições de classes. Não necessariamente os interesses são universais. Segundo Bravo e Correia (2012), a sociedade civil está sempre em uma disputa de classes na busca pela hegemonia. Há um antagonismo entre a classe trabalhadora e a classe dona do capital. Desta forma, a relação entre Estado e sociedade civil no exercício do controle social tem que ser entendido em uma sociedade civil composta por interesses de classes muitas vezes distintos. Sendo assim, a defesa da sociedade civil deve ocorrer a partir da classe trabalhadora articulada com os movimentos sociais organizados.

3. Conselhos Gestores de Políticas Públicas

A partir da redemocratização do Brasil, pode-se perceber uma descentralização tanto da gestão quanto financeira da administração e das políticas públicas. Dando mais responsabilidades para os estados e municípios. Desta forma, temos a municipalização das políticas sociais, como educação, saúde, assistência social e segurança alimentar e nutricional.

A Constituição de 1988 será o marco institucional para o início deste processo, que também estabeleceu uma institucionalidade nos canais de participação da sociedade junto ao Estado, que são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP), que são órgãos que apresentam funções, pelo menos em tese, como formações e deliberações das políticas públicas, exercendo também um papel no controle social dessas políticas assim como na gestão governamental. Esses conselhos estão presentes em todos os níveis de federação. Sendo que no nível municipal ocorreu uma grande disseminação nos últimos anos, tornando-se referências para os estudos dedicados ao controle social. No entanto, uma inovação recente a que este artigo se dedica é acerca do Colegiado Territorial Rural.

O processo da criação dos conselhos tem como base as mobilizações delineando entre várias reivindicações a demanda por uma gestão pública democrática (TÓTORA; CHAIA, 2002).

Foi por meio de legislação complementar e normatizações produzidas pelas instâncias federais que se constroem a regulamentação no modo de funcionamento CGPP (CÔRTEZ, 2005). Ainda segundo a autora, aponta que a disseminação dos conselhos municipais nas diversas áreas da política social e o potencial de envolvimento dos participantes não se encontra em países que também apresentam instituições de canais de participação, tais como Itália, Inglaterra, EUA ou

no Canadá.

A ideia é que CGPP crie uma instância entre a sociedade civil e o governo local de formulação e proposição de diretrizes e estratégias da gestão governamental e possibilita exercício do controle social dessas ações. Nesse sentido, cria a oportunidade de fiscalizar e avaliar ações assim como a alocação de recursos (PRESOTO; WESTPHAL, 2005).

Sendo assim, seguem alguns elementos de caracterização destas instâncias de participação, tais como: (i) se apresentam em áreas temáticas, ligadas a políticas sociais específicas; (ii) são canais institucionais de participação social; (iii) apresentam um caráter representativo com mandatos sociais não remunerados, podem ser deliberativos ou consultivos; (iv) apresentam uma composição paritária entre governos e sociedade; (v) pelo menos formalmente apresentam uma autonomia em relação ao governo local (TÓTORA; CHAIA, 2002).

Quando se analisa o papel dos CGPP e as conferências de políticas públicas, pode-se admitir correntes que entendem que os movimentos sociais não deveriam participar destes espaços institucionais de participação por entenderem que estes estão capturados pelo Estado. Entretanto, há vertentes que acreditam que são esses espaços que possibilitam acesso a mais poder dentro do Estado, isso não significa que há limites nas efetividades destas estruturas institucionais (BRAVO; CORREIA, 2012).

Os conselhos tendo sua efetividade na representatividade e no funcionamento poderão atribuir novas diretrizes para as políticas sociais, pois atuam na formação das políticas públicas e nas tomadas de decisões. É percebido que a partir de 1996 há o aumento da criação dos conselhos municipais, pois os recursos destinados às áreas sociais eram vinculados a partir de suas criações (GOHN, 2002).

A instituição dos CGPPs é considerada uma inovação no que tange a participação social no processo de formação e implementação das po-

líticas públicas, assim como o exercício do controle social dessas políticas. No entanto, há problemas e limites neste novo desenho organizacional da gestão pública brasileira (TÓTORA; CHAIA, 2002). Quando se analisa os mecanismos de participação social no Brasil é importante ressaltar que esses espaços em certas ocasiões se transformam em meros espaços de consentimentos das ações do poder público sem sua real efetividade, tornando-se um meio de legitimação por parte do poder público.

Na concepção liberal, a sociedade civil é vista sem antagonismos com interesses universais e que as negociações com o Estado se estabelecem por meio de parcerias para solucionar problemas que são entendidos como de todos (CORREIA, 2005). Nesse contexto, os conselhos seriam espaços de pactuação para se buscar consensos que em última instância podem legitimar as ações do Estado cooptando a sociedade civil, que ao invés de exercer o controle social se torna a controlada.

No entanto, o sentido original dessas instâncias de participação é justamente o exercício do controle social sobre o Estado a fim de atender a demanda da maior parte da população que está configurada na classe trabalhadora. Desta forma, a sociedade civil não é homogênea e sim com representações com interesses antagônicos. Devemos entender esses espaços sem neutralidade e com diversidade. Desta forma, o exercício efetivo do controle social dependerá das correlações de forças estabelecidas nessas instâncias (CORREIA, 2005).

Presoto e Westphal (2005) destacam algumas limitações dos conselhos no momento dos seus exercícios, que podem justamente prejudicar o funcionamento como tal foi imaginado. São possíveis limitações: (i) Possíveis manipulações do conselho feito pelo governo a partir de indicações em sua composição; (ii) Dificuldade da sociedade civil em participar dos conselhos devido à restrição de acesso do próprio poder público e a própria falta de tempo; (iii) Entendimento das funções por parte dos representantes da sociedade civil dos conselhos; (iv) Falta de infraestrutura para o fun-

cionamento adequado; (v) Problema de representatividade.

Somando a esses problemas, ainda há na cultura política brasileira a ideia de que o Estado deve resolver todas as questões para atender as necessidades da população sem uma discussão a respeito. O que acaba distanciando a população da coisa pública, dificultando uma cidadania ativa. Uma participação envolve educação política, aprendizado na vida cotidiana, onde sejam conhecidos e respeitados os direitos e os deveres da cidadania (TÓTORA; CHAIA, 2002).

Quando se analisa a atuação dos CGPP e neste estudo sobre os colegiados territoriais essa problematização deve estar presente para verificar possíveis formas de condutas para que esses procedimentos não se tornem a realidade como um todo.

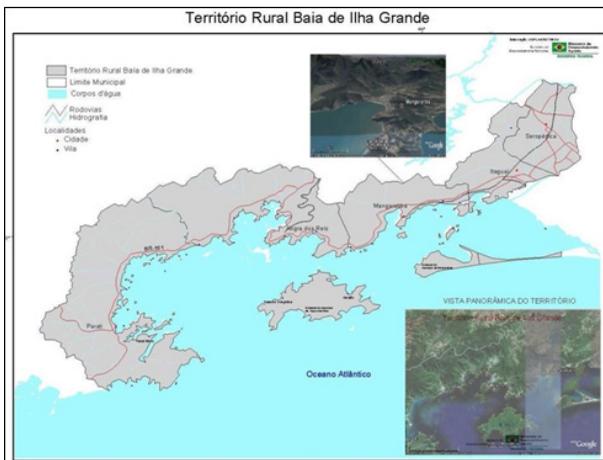
Os colegiados territoriais rurais apresentam um desenho com representações do Estado e sociedade civil que vão atuar espacialmente nos municípios que compõem um território rural. Estes colegiados podem apresentar alguns de seus objetivos: (i) Fomentar o desenvolvimento rural sustentável através do apoio à organização e ao fortalecimento institucional dos atores sociais locais; (ii) Promover a gestão participativa e o controle social das políticas de desenvolvimento rural sustentável e o fortalecimento da educação do campo, da agricultura familiar e demais comunidades; (iii) Buscar a inserção do colegiado para participação nas formulações e adequações de políticas públicas e iniciativas locais às potencialidades e demandas do território; (iv) Contribuir no fortalecimento, na implementação e na integração de políticas públicas nos níveis, municipal, estadual e federal.

4. Implantação do Projeto: breve caracterização do território

O Território Rural da Baía da Ilha Grande

compreende os municípios de Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba, Paraty, Seropédica, presentes na região Sudeste do Estado do Rio de Janeiro como se pode observa no mapa do território na figura 1. Os municípios apresentam uma área territorial total de 2.666,18 km² com uma população total de 430.777 habitantes sendo que cerca de 9% sendo população rural com 39.184 habitantes, onde se destacam os municípios de Paraty e Seropédica com a maior concentração de população rural. Outra informação relevante que entre os anos de 2000 e 2010 ocorreu uma redução da população rural quando se compara com a população urbana. A redução mais acentuada foi em Paraty que reduziu tanto em valores absolutos quanto relativos. Em 2000 cerca de 50% da população era rural e em 2010 essa população reduziu para próximos de 26%. Pode-se verificar essas informações no quadro 1.

Figura 1: Mapa do Território Rural da Baía da Ilha Grande mostrando os municípios Seropédica, Itaguaí, Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty.



Fonte: BRASIL, SDT – MDA – Rio de Janeiro (2011)

Quadro1: Dados demográficos do Território da Baía da Ilha Grande

Município	Área (km ²)	2000				2010			
		Pop. total (hab.)	Pop. urbana (hab.)	Pop. rural (hab.)	Percentual da pop. rural (%)	Pop. total (hab.)	Pop. urbana (hab.)	Pop. rural (hab.)	Percentual da pop. rural (%)
Angra dos Reis	825,09	119.180	114.237	4.943	4,15	169.150	163.290	6.221	3,68
Itaguaí	257,85	81.952	78.161	3.791	4,63	109.091	104.209	4.882	4,48
Mangaratiba	356,41	24.854	19.820	5.034	20,25	36.456	32.120	4.336	11,89
Paraty	925,01	29.521	14.049	15.472	52,41	37.533	27.689	9.844	26,23
Seropédica	283,76	65.020	51.773	13.247	20,37	78.186	64.285	13.901	17,78
Total	2.666,18	320.527	278.040	42.487	13,26	430.777	391.593	39.184	9,10

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2000); IBGE, Censo Demográfico (2010).

No que diz respeito com alguns dados econômicos todos os municípios, com exceção de Seropédica apresentam um PIB per capita mensal maior do que a média do Estado do Rio de Janeiro. Pode-se destacar que em relação Rendimento nominal médio mensal per capita dos domicílios particulares permanentes no ano de 2010 é que todos os domicílios rurais dos municípios apresentam rendimentos menores que os domicílios urbanos.

Com exceção de Seropédica as diferenças são bem acentuadas, sendo que o município de Mangaratiba é o local com maior diferença, mais que o dobro. Quando comparado com o Estado do Rio de Janeiro os rendimentos dos domicílios urbanos ficam abaixo do Estado. No entanto, os rendimentos dos municípios rurais são maiores que a média do Estado do Rio de Janeiro, com exceção de Mangaratiba.

Quadro2: Dados econômicos do Território da Baía da Ilha Grande e do Estado do Rio de Janeiro

Município	PIB per capita média mensal - 2010 (R\$)	Rendimento nominal médio mensal per capita dos domicílios particulares permanentes - 2010 (R\$)
Angra dos Reis	2.796,65	919,89
Angra dos Reis (urbana)		932,21
Angra dos Reis (rural)		553,86
Itaguaí	3.587,54	684,77
Itaguaí (urbana)		691,91
Itaguaí (rural)		531,66
Mangaratiba	4.872,50	951,22
Mangaratiba (urbana)		1.012,85
Mangaratiba (rural)		488,62
Paraty	1.806,87	900,74
Paraty (urbana)		1003,32
Paraty (rural)		579,25
Seropédica	975,26	672,49
Seropédica (urbana)		704,9
Seropédica (rural)		514,76
Estado do Rio de Janeiro		1.231,56
Estado do Rio de Janeiro (urbana)		1.254,78
Estado do Rio de Janeiro (rural)		509,66

Fonte: IBGE

Quando analisamos os indicadores do IDHM e do índice Gini é perceptível o avanço nos dois indicadores e em todos os municípios entre os anos de 2000 e 2010. Sendo que os municípios que mais evoluíram em relação ao IDHM foi Seropédica e Itaguaí com um avanço de cerca de 21%, sendo que Mangaratiba é o que apresenta o maior nível. Todos os municípios saíram de um patamar de médio desenvolvimento para o avançado desenvolvimento. Por meio do índice de Gini verifica-se uma melhora no nível de distribuição de renda. Os municípios menos desiguais em relação aos indicadores são Itaguaí e Seropédica com o valor de 0,47 e os que mais avançaram foram Paraty e Seropédica. É preciso ainda analisar em quais critérios ocorreu os avanços, pois Seropédica e Itaguaí tiveram aumentos em seu crescimento econômico devido aos megaempreendimentos que se instalaram nesses municípios. Isso não significa que os municípios obtiveram melhoras na saúde e educação.

Quadro3: Indicadores socioeconômicos do Território da Baía da Ilha Grande

Município	IDHM		Índice de Gini	
	2000	2010	2000	2010
Angra dos Reis	0.599	0.724	0.53	0.50
Itaguaí	0.589	0.715	0.52	0.47
Mangaratiba	0.642	0.753	0.56	0.51
Paraty	0.583	0.693	0.59	0.52
Seropédica	0.586	0.713	0.54	0.47

Fonte: IBGE, censo demográfico (2000). IBGE, censo demográfico (2010).

5. O projeto de extensão e pesquisa

Sobre a o projeto, o plano de trabalho envolveu inicialmente o planejamento do programa de extensão universitária capaz de fortalecer a participação das mulheres envolvidas na agricultura familiar da região e, conseqüentemente, buscar a execução do programa de formação dos

conselheiros que atuarão na proposta de desenvolvimento territorial sustentável, no sentido de incluir as demandas da agricultura familiar nas agendas dos municípios do território.

O Programa de formação contou inicialmente com atividades/cursos contendo capacitação dos agricultores visando a participação e a gestão social, técnicas de desenvolvimento sustentável, formação de núcleos de organização das mulheres do campo e inclusão digital como consta no quadro 4.

Quadro 4: Estrutura de planejamento da formação/capacitação dos membros do colegiado territorial.

Tema	Conteúdo
Gestão Social, participação e cidadania	Tipos de democracia – representativa e deliberativa; cidadania; gestão social e os espaços de participação; participação social; tecnoburocracia.
Políticas Públicas: mulheres rurais	Políticas públicas para mulheres no Brasil; Lutas Sociais: direitos econômicos e sociais; Mulheres na Reforma Agrária: Gênero e agricultura familiar; Cidadania e mulheres rurais: Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural; Os conselhos de políticas públicas para mulheres: composição, estruturação, competências e funcionamento.
Elaboração de projetos comunitários e administração de projetos comunitários	Identificação; Viabilidade; Projeto; Análise; Caso prático; Administração de Pessoas; Administração de recursos materiais; Administração de recursos financeiros; Caso prático. Avaliação de projetos comunitários; Análise, Acompanhamento; Avaliação final (ou de impacto); Caso prático; Captação de recursos para projetos comunitários, Por que captar e mobilizar recursos? Como captar recursos? Planejamento; Fontes; Outros aspectos Caso prático.
Desenvolvimento das cooperativas de agricultura familiar e economia solidária	Passos para criação de uma cooperativa. O que é o Estatuto Social da Cooperativa? Procedimentos básicos para o funcionamento de uma cooperativa; Os Órgãos Sociais das Sociedades Cooperativas; Desconstituição de Cooperativas; Área Administrativa; Área Financeira; Departamento Contábil.
Noções de administração	Orçamento doméstico; elaboração de livro caixa; controle de estoque; conceito de marketing: cliente, produto, preço, distribuição e promoção; inovação; criatividade; agregação de valor; técnicas de venda e comercialização; gestão e liderança.
Cultura, Identidade e território	A importância da preservação da cultura e da identidade no meio rural; valorização dos conhecimentos tradicionais construídos pelos produtores da região; a importância da difusão e troca dos conhecimentos entre os agricultores; manutenção do tecido social e cultural das famílias de agricultores; preservação da paisagem rural.
Os Conselhos de Políticas Públicas	Previsão legal; funções; composição; estrutura e funcionamento dos conselhos de políticas públicas. Similaridades e diferenças entre os conselhos.
Os Conselheiros de Políticas Públicas – Controle Social	Papel do conselheiro; representatividade e articulação com as bases; habilidades do conselheiro (negociação, articulação, interlocução, oratória, etc).
Elaboração de projetos de desenvolvimento territorial sustentável	Capacitação em hidroponia e piscicultura integradas.
Inclusão digital e tecnologias sociais	Inclusão digital; Pesquisa telemática; acesso a documentos e relatórios de políticas públicas; redes sociais como forma de interlocução, participação e troca de informações entre os atores sociais envolvidos no desenvolvimento territorial.

Fonte: dados elaborados pela equipe do NEDET.

Houve um período exploratório inicial, necessário para vislumbrar o panorama da situação dos municípios. Como processo metodológico de planejamento e implantação do projeto, a abordagem interdisciplinar com a integração de diversos aspectos referentes à gestão social (VILLELA, 2012) implantação de planos de desenvolvimento territorial, teve como base a relação dialógica entre a equipe do projeto e os atores antigos participantes do colegiado territorial.

A operacionalização do projeto levou, posteriormente, a ações de recomposição do Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande o qual esteve inoperante por dois anos. Anteriormente à atuação do NEDET-BIG em 2015 o colegiado havia sido criado com a coordenação da UNACOOOP – União das Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Rio de Janeiro – em projeto com a SDT do MDA que promoveu a reunião dos atores desde a criação colegiado territorial no ano de 2008 e, além dessas ações, elaborou o documento de Diagnóstico Territorial³. Anteriormente a essa organização, o território da Baía da Ilha Grande havia sido criado e coordenado pela Delegacia Federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Estado do Rio de Janeiro – DFDA-RJ.

Sendo assim, o próximo item do artigo irá descrever a retomada das ações do colegiado a partir da sua recomposição pelo NEDET-BIG, bem como a elaboração do regimento interno, a organização da Conferência de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER etapa territorial – o planejamento e a implantação das capacitações dos seus membros e a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, à luz da Gestão Social e do Controle Social enquanto referenciais teórico-metodológicos.

6. Delineamento das ações do NEDET

O projeto encontra-se em fase de desenvolvimento e articulação com as prefeituras e dos

atores sociais locais dos seis municípios, onde espera-se a participação integral de todos os representantes de redes e associações de produtores agrícolas (VILLELA e PINTO, 2009), principalmente das mulheres, dos jovens e comunidades tradicionais que atuam na atividade agrícola ou pesqueira, no programa de extensão em formação de conselheiros a fim de promover o desenvolvimento rural e territorial sustentável nos municípios.

Como indicador de progresso será fundamental a obtenção do fortalecimento da percepção e da articulação efetiva dos três atores envolvidos no processo de reestruturação do colegiado – (1) secretarias das prefeituras e áreas de proteção ambiental, (2) agricultores, pescadores, indígenas e quilombolas organizados em associações e/ou cooperativas e (3) entidades de pesquisa e extensão (EMBRAPA, PESAGRO, FIPERJ, EMATER, UFRRJ, etc.), acerca da necessidade da criação de um Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PTDRS) para a região, tendo em vista os problemas relacionados à continuidade da atividade rural em virtude do crescimento urbano das cidades envolvidas no projeto. Ainda como indicador de progresso, tenta-se obter como resultado deste processo, o desenvolvimento de atividades de pesquisa que contribuam para a literatura científica como artigos e capítulos de livros acerca da experiência a ser desenvolvida dentro da abordagem territorial.

A primeira reunião de recomposição do colegiado do território ocorreu no dia 12 de agosto de 2015 no Auditório Paulo Freire, na UFRRJ. O encontro teve como objetivos: (1) a apresentação da equipe do Núcleo de Estudos em Desenvolvimento Territorial (NEDET) da Baía da Ilha Grande – convênio UFRRJ/CNPq/MDA; (2) o início dos trabalhos para a reorganização do Colegiado do Território da Baía da Ilha Grande; (3) a apresentação e discussão de possíveis projetos do PROINF (que não ocorreu por falta de entidades proponentes interessadas); (4) a apresentação do projeto de capacitação em gestão social para as mulheres jovens do campo e comunidades tradicionais visando o desenvolvimento territorial sustentável

para o Território Rural da Baía da Ilha Grande; e (5) a criação de comissões que buscariam contato com os representantes de associações e cooperativas de agricultores para participarem como membros do colegiado.

Na segunda reunião plenária, realizada no município de Paraty o NEDET recebeu os ofícios de indicação dos representantes titulares e suplentes para a composição das entidades que fariam parte do quadro do Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande.

Antes da terceira reunião plenária do colegiado, houve um encontro em Mangaratiba com uma comissão tirada na segunda reunião para a elaboração do Regimento Interno do Colegiado. Nesta reunião foram discutidas as diretrizes da composição e das ações do colegiado.

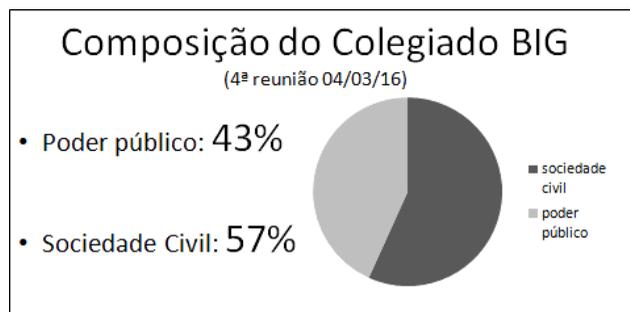
A terceira reunião do colegiado, realizada no Campus da UFRRJ em Seropédica teve como finalidade a aprovação em plenária do Regimento Interno assim como a aprovação dos representantes indicados pelas instituições que compo-riam o referido colegiado. A composição contou com 21 membros da sociedade civil e 16 do poder público, respeitando a paridade de haver, no mínimo, 50% da sociedade civil determinado pelo regimento interno aprovado, conforme indica o quadro 5.

Quadro 5: Atual composição do Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande

Membros do Poder Público
Secretaria Municipal de Meio Ambiente Agricultura e Pesca de Mangaratiba
Secretaria de Ambiente e Agronegócios de Seropédica – SEMAMA
Fundação Nacional do Índio – FUNAI
Programa Luz para Todos/RJ
Emater-Rio
Instituto de Temas e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro – ITERJ
Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro – FIPERJ
Fundação Oswaldo Cruz - Observatório dos Territórios Sert. e Sudoeste da Bacia
Secretaria de Pesca e Agricultura de Paraty
Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura – Itaguaí
Secretaria de Atividade Econômica de Angra dos Reis
Parque Nacional da Serra da Bocaina – KMBio
Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura de Rio Claro
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Empresa Agrobiologia
PESAGRO - Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro
Membros da Sociedade Civil
Associação de Prod. Rurais Unidos de Assentados da Fazenda Batatal
Associação de Pescadores e Maricultores da Ilha da Marombaia Assoc. da Comun. dos Remanescentes de Quilombos da Ilha da Marombaia – ARQIMAR
Associação dos Agricultores Familiares das Glebas Coletivo e Santa Alice – AACSA
Associação dos Agricultores da Agroindústria de Doces de Mangaratiba
Associação de Moradores e Amigos de São João Marcos - Serra do Piloto
Associação de Pequenos Agricultores do Vale do Rio Sahy
Cooperativa de Trabalho, Consultoria, Projetos e Serviços em Sustentabilidade – CEDRO
Associação Comunitária Indígena Guaraní
Associação Comunitária Indígena do Braçuí
Cooperativa dos Produtores Rurais de Paraty – PACOVA
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Angra dos Reis
Sindicato Rural de Itaguaí
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Paraty Duplicata com pecova
Associação dos Trabalhadores Rurais da Serra do Piloto
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mangaratiba
União das Ass. e Coop. De Prod. Rurais do Estado do Rio de Janeiro – UNACOOOP
Conselho Comunitário de Marombaia e Rio Preto
Associação de Pequenos Produtores Orgânicos de Seropédica – SerOrgânico

Fonte: dados organizados pelos autores

Figura 2: Porcentagem da paridade de Membros aprovados para o colegiado territorial



Fonte: dados organizados pelos autores.

A Conferência de ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural – etapa territorial realizada em dezembro de 2015, também organizada pelo núcleo da UFRRJ, contou com a participação de representantes dos municípios de Paraty, Angra dos Reis, Mangaratiba, Itaguaí, Rio Claro e Seropédica. Com um total de 51 participantes, foram formados grupos em torno de 3 eixos: I - Fortalecimento Institucional, Estruturação, Gestão, Financiamento e Participação Social; II – ATER e Políticas Públicas para a Agricultura Familiar; III - Formação e Construção de Conhecimentos na ATER. Todos os eixos foram transversalmente discutidos a partir da perspectiva dos seguintes eixos transversais: Eixo A – ATER e Mulheres Rurais; Eixo B – ATER e Juventude Rural; e Eixo C – ATER e Povos e Comunidades Tradicionais. Nesse encontro foram eleitos 14 representantes titulares e 7 suplentes, incluindo membros da sociedade civil e do poder público, que levariam as discussões apresentadas para a Conferência de Ater etapa estadual que ocorreu em abril de 2016 e, em seguida, a conferência nacional realizada em maio do mesmo ano.

A quarta reunião plenária do colegiado, realizada no município de Rio Claro contou com a atividade de criação do Núcleo Dirigente e do Núcleo Técnico, assim como o planejamento das ações do colegiado para o ano de 2016. Outra ação do colegiado nesse encontro foi a tentativa

de articulação para a criação dos comitês de jovens, mulheres e comunidades tradicionais.

A quinta reunião realizada em junho de 2016 no município de Angra dos Reis contou com a participação dos responsáveis pelo (1) Parque Estadual Cunhambebe – INEA⁴ – e pelo (2) Parque Nacional da Serra da Bocaina – ICMBio⁵ em uma “sessão temática” a qual foi uma demanda apresentada pelos agricultores na quarta reunião. Esta sessão tinha o objetivo de esclarecer os conflitos entre os órgãos de fiscalização ambiental e os agricultores em virtude das demarcações das áreas de proteção e conservação ambiental. Considera-se, portanto, que essa demanda por parte da sociedade civil seja caracterizada como uma ação de controle social na qual os agentes do poder público foram questionados quanto as suas ações de repressão das práticas agrícolas quando contrastadas com a citada “permissividade” desses órgãos aos megaempreendimentos industriais e comerciais no território, mais especificamente nas localidades das unidades de conservação ambiental.

Ainda na quinta reunião foi apresentada a continuidade do NEDET mesmo com a extinção do MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário – cujo o projeto esteve vinculado até então. O NEDET se responsabilizou em continuar apoiando o colegiado mesmo sem o vínculo com o ministério e sem as informações necessárias quanto ao financiamento por parte do CNPq. Foi também criada uma comissão para, em um encontro marcado duas semanas após a plenária, discutir-se a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável para o território a partir das orientações do extinto MDA e dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS.

Foram realizados dois encontros de capacitação para os membros representantes dos colegiados com participação da sociedade civil, do poder público e das entidades de pesquisa e extensão, nos quais foram abordados temas como: (1) Gestão Social, Controle social e participação

nas políticas públicas; (2) cultura, identidade e território e (3) assistência social no meio rural. Nestes dois encontros de capacitação as discussões acerca dos conceitos abordados foram contextualizadas nas falas dos participantes acerca da realidade do território da Baía da Ilha Grande, nas quais as interações foram profícuas e enriquecedoras para todo o grupo presente. Houve a participação de 38 e 23 integrantes do colegiado, respectivamente, nos dois encontros até então oferecidos.

Concomitantemente aos encontros e ações do colegiado foram realizados 12 encontros semanais de capacitação para os agricultores da região de Mazombinha, em Itaguaí, e na Associação Serorgânico localizada em Seropédica foram realizados 6 encontros, onde discutiu-se temas variados orbitando entre políticas públicas, administração, identidade rural, cooperativismo, técnicas sustentáveis de plantio, conselhos municipais, noções de marketing para agricultores rurais e previdência social no campo. Nessas duas comunidades, anteriormente à capacitação, houve a realização de um DRP – Diagnóstico Rápido Participativo.

7. Considerações finais

Todas as reuniões pelanárias foram conduzidas pelo NEDET, mas a Gestão social pela participação dos membros do colegiado foi uma prática recorrente nos encontros onde todos expunham as suas observações, sugestões e encaminhamentos para a continuidade do colegiado, dos comitês setoriais, grupos de trabalho e de suas ações e deliberações.

Uma observação importante é o fato de que a maior participação nas plenárias sempre foi de representantes do poder público como pesquisadores, extensionistas e representantes das secretarias municipais, ainda que alguns representantes da sociedade civil – organizada por agricultores familiares, quilombolas, indígenas e

pescadores caiçaras – oscilavam com um certo “revesamento” nas reuniões. Isso deve-se ao fato da dificuldade de deslocamento aos locais assim como o afastamento dos mesmos das suas atividades laborais cotidianas. Parafraseando Abramovay (2001), a participação da sociedade civil nos conselhos e colegiados é extremamente frágil, sobretudo, porque estar longe das suas produções pode provocar prejuízos econômicos para a sua família.

Em uma prévia avaliação geral, o envolvimento do NEDET-BIG com o recém reestruturado colegiado territorial tem se mostrado profícuo enquanto apoiador da interação entre os atores participantes das diversas esferas públicas presentes. Interação essa que materializa-se com o sentido de apoiar as suas ações, de organizar as agendas e de minimizar os conflitos e dificuldades existentes no processo de participação coletiva no que tange às práticas da gestão social, do controle social e da promoção do bem comum, a fim de se alcançar o desenvolvimento sustentável pelos diversos atores que compõem os municípios do território.

8. Referências

ABERS, R. N.; FORMIGA-JOHNSON, R. M.; FRANK, B.; KECK, M. E.; LEMOS, M. C. *Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil*. Ambient. soc., Campinas, v. 12, n. 1, p. 115-132, Junho 2009.

ABRAMOVAY, R. *Conselhos além dos limites*. Revista Estudos Avançados, São Paulo, v.15, nº 43, set/dez. 2001.

ABRAMOVAY, R. *Para uma teoria dos estudos territoriais*. In: Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária. ORTEGA, A. C. FILHO, N.A. (org.). Alínea editora. Campinas, 2007.

ALLEBRANDT, S. L.; SIEDENBERG, D. R.; SAUSEN, J. O.; DECKERT, C. T. *Gestão social e ci-*

dadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990- 2010. Cadernos EBAPE.BR, v. 9, n. 3, art. 11, p. 914-945, 2011.

BUAINAIN, A. M. *Agricultura familiar, agroecologia e desenvolvimento sustentável: questões para debate.* Brasília: IICA, 2006.

BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação.* 8ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. *Diagnóstico Territorial: Território Baía da Ilha Grande – Rio de Janeiro.* Ministério do Desenvolvimento Agrário - Secretaria do Desenvolvimento Territorial. União das Associações e cooperativas Usuárias do Pavilhão 30. CONTRATO: 0240547-67/2007. PROGRAMA PRONAT, novembro de 2011.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C.. *Desafios do controle social na atualidade.* Serviço Social. Soc., São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF R. S.. *Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial.* In: CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF R. S (orgs). *Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil.* Rio de Janeiro: Mauad, 2009a.p. 25-46.

CANÇADO, A.C.; SAUSEN, J. O. ; VILLELA, L. E. *Gestão social versus gestão estratégica.* In: TENÓRIO, F. G. (org.). *Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial.* Rio de Janeiro: FGV, 2013.

CÔRTEZ, S. M. V. *Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas.* Educar, Curitiba, n.25, p. 143-174, 2005.

CORREIA, M. V. C. *Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde.* Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

COTTA, R. M. M; MARTINS, P. C.; BATISTA, R. S.; FRANCESCHINNI, S. C. C.; PRIORI, S. E.; MENDES, F. F. *O controle social em cena: refletindo sobre a participação popular no contexto dos Con-*

selhos de Saúde. Physis, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 1121-1138, 2011.

CUNHA, L. A. G. *Território, desenvolvimento territorial e o “novo mundo rural”.* In: Revista Emancipação. Ponta Grossa, v. 7, n. 1, 2007.

DALLABRIDA, V. R. *Território, governança e desenvolvimento territorial: indicativos teórico-metodológicos, tendo a Indicação Geográfica como referência.* São Paulo: LiberArts, 2016.

GERSCHMAN, Silvia. *Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares.* Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 1670-1681, Dez. 2004.

GOHN, M. G. *Papel dos conselhos gestores na gestão pública.* Informativo Cepam. São Paulo, v. 1, n. 3, p. 7-15, mar. 2002.

IBGE, Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística. *Censo demográfico 2010 – resultados do universo.* Rio de Janeiro, IBGE, 2001.

IBGE, Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística. *Censo Agropecuário 2006 – resultados do universo.* Rio de Janeiro, IBGE, 2007.

IBGE, Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística. *Censo demográfico 2010 – resultados do universo.* Rio de Janeiro, IBGE, 2011.

PRESOTO, Lucia Helena; WESTPHAL, Márcia Faria. *A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga – SP.* Saúde e Sociedade, v.14, n.1, p.68-77, jan-abr, 2005.

RICCI, R. *Controle Social: um conceito e muitas confusões.* Revista Espaço Acadêmico. Maringá, n.98, p. 09-12, 2009.

TENÓRIO, F. G. *Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado.* 3 Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. *Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais.* Cadernos Metrópole, n. 8, pp. 59-86, 2ª sem. 2002

VILLELA, L. E. *Desenvolvimento territorial*

sustentável e desafios postos por megaempreendimentos: o caso do município de Itaguaí– RJ. Cad. EBAPE.BR vol.9 no.3 Rio de Janeiro Setembro de 2011. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000300009>> Acessado em 08/10/2012

WANDERLEY, M. N. B. *A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil*. In: Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente. Curitiba: Editora da UFPR, n. 2, p. 29-37, jul/dez, 2000.

Sítios pesquisados:

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

<http://www.fnde.gov.br/> – acessado em 23/11/16

Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil

www.mda.gov.br – acessado em 16/08/19

¹UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro localizada no município de Seropédica-RJ.

²http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_23/Nedets.pdf - acessado em 15/12/16.

³BRASIL. Diagnóstico Territorial: Território Baía da Ilha Grande – Rio de Janeiro. Ministério do Desenvolvimento Agrário - Secretaria do Desenvolvimento Territorial. União das Associações e cooperativas Usuárias do Pavilhão 30. CONTRATO: 0240547-67/2007. PROGRAMA PRONAT, novembro de 2011.

⁴INEA – Instituto Estadual do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro.

⁵ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ligado ao Ministério do Meio Ambiente - MMA



v.2, n.2, jul./dez. 2017 ISSN: 2527-1253

La racionalidad económica como proceso: contribuciones metodológicas y controversias a seis décadas de los aportes seminales de H. Simon's

Juan Leandro Munt *
Gisela Anabel Barrionuevo **
María Soledad Fernandez ***

* Economista (UNRC). Tesista de Doctorado, Prof. Asistente Regular del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNRC, Secretario de Extensión (FCE- UNRC), Investigador del Instituto de Desarrollo Regional (FCE-UNRC), Investigador Categorizado por el Ministerio de Educación de la República Argentina- correo electrónico: jmunt@fce.unrc.edu.ar Correo postal: Ruta Nacional 36- KM: 601, Río Cuarto, Córdoba, Argentina

** Economista (UNRC). Tesista de Doctorado, Prof. Asistente Regular del Departamento de Matemática y Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNRC, Directora de Comunicación (FCE- UNRC), Investigadora del Instituto de Desarrollo Regional (FCE-UNRC), Investigadora Categorizada por el Ministerio de Educación de la República Argentina- correo electrónico: gbarrionuevo@fce.unrc.edu.ar Correo postal: Ruta Nacional 36- KM: 601, Río Cuarto, Córdoba, Argentina

*** Administradora de Empresas (UNRC). Tesista de Especialidad, Prof. Asistente Regular del Departamento de Ciencias de la Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNRC, Colaboradora de la Sec. de Extensión (FCE- UNRC) correo electrónico: mfernandez@fce.unrc.edu.ar Correo postal: Ruta Nacional 36- KM: 601, Río Cuarto, Córdoba, Argentina

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar as principais contribuições teóricas e discussões metodológicas que a irrupção de Economia Comportamental desencadeou dentro microeconomia moderna. Em uma primeira instância, aspectos conceituais e metodológicos que separam racionalidade substantiva -fundada sobre as bases de microeconomia neoclássica- são contrastados com as contribuições desenvolvidas por Processual Racionalidade -sustentando em categorias chave, tais como: limitada racionalidade, decisões não programáticos, heurística de decisão e vieses cognitivos-. Concretamente, um grande esforço especial é feita de modo a explicitar os pressupostos subjacentes e o tipo de estrutura do modelo compatível com ambos os tipos de racionalidade. Além disso, observam-se em uma seção especial os principais críticos atributos que a literatura para Processual Racionalidade, seis décadas passaram desde Herbert Simon's contribuições seminais. Finalmente, como conclusão algumas linhas de argumentação estão expostos, que permitem a alegar atualmente em favor da complementaridade de ambas as perspectivas invocando uma maior potencialidade heurística para a disciplina.

Palavras-Chave: Racionalidade Procedimental - Racionalidade Substantiva - A heurística.

RESUMEN

El presente trabajo se propone analizar los principales aportes teóricos y las discusiones metodológicas que ha suscitado dentro de la microeconomía moderna la irrupción de la Economía del Comportamiento. En una primera instancia se contrastan los aspectos conceptuales y metodológicos que separan la Racionalidad Sustantiva -erigida sobre las bases de la microeconomía neoclásica-, con los aportes desarrollados por la Racionalidad Procesual -sustentada en categorías claves como: Racionalidad Limitada, Decisiones No Programáticas, Heurísticas de Decisión y Sesgos Cognitivos-. Concretamente, se hace especial ahínco en explicitar los supuestos subyacentes y el tipo de estructura modelística compatible con ambos tipos de racionalidad. Además, se advierte en un apartado especial sobre las principales críticas que la literatura atribuye a la Racionalidad Procesual transcurridas seis décadas de los aportes seminales de Herbert Simon. Finalmente, a modo de conclusión se exponen algunas líneas argumentales que permiten alegar en la actualidad en favor de la complementariedad de ambas perspectivas invocando una mayor potencialidad heurística para la disciplina.

Palabras Clave: Racionalidad Procesual – Racionalidad Sustantiva – Heurística.

ABSTRACT

The present work proposes to analyse the main theoretical contributions and methodological discussions that the irruption of Behavioural Economics has sparked off within modern microeconomics. In a first instance, conceptual and methodological aspects that separate Substantive Rationality –founded on the bases of neoclassical microeconomics- are contrasted with the contributions developed by Processual Rationality –sustained in key categories such as: Limited Rationality, Non-programmatic Decisions, Decision Heuristics and Cognitive Bias-. Concretely, a special great effort is made so as to explicitly state the underlying assumptions and the type of modelistic structure compatible with both types of rationality. Furthermore, it is observed in a special section the main critics that literature attributes to Processual Rationality, six decades elapsed since Herbert Simon's seminal contributions. Finally, as a conclusion some lines of argument are exposed, which allow to allege at present in favour of the complementarity of both perspectives invoking a greater heuristic potentiality for the discipline.

Keywords: Processual Rationality - Substantive Rationality- Heuristics.

1. Introducción

La enseñanza de la microeconomía en las distintas universidades del mundo –tanto a nivel de grado como en el posgrado- continúa concentrando aún un porcentaje preponderante de sus planificaciones curriculares, en lo que ha dado en llamarse Microeconomía Neoclásica. En este sentido, corresponde subrayar que ésta área de la Economía no ha permanecido inerte durante el siglo XX; sino que por el contrario, el desarrollo de nuevas modelizaciones ha logrado incorporar numerosos instrumentos analíticos que –aún en un marco situacional acotado- han logrado ampliar la capacidad explicativa y predictiva de la disciplina. Solo a modo de ejemplo, puede citarse el crecimiento exponencial de publicaciones que abordan problemáticas de interdependencia estratégica con sustento en la Teoría de los Juegos, como también así la amplia difusión de innovaciones dentro las Finanzas Corporativas logradas a posterioridad de la adopción del Criterio de Maximización de la Utilidad Esperada¹ –en adelante CUE- (Rabín, 1998; Copeland, et al., 2005, Bowles, 2004).

Una importante regularidad que presentan las innovaciones microeconómicas circunscriptas dentro de la teoría neoclásica –perspectiva mainstream de la microeconomía- es que éstos abordajes han sido cimentados sobre criterios artificiales de comportamiento que responden a algoritmos matemáticos estandarizados, construidos especialmente para no colisionar con el meta-supuesto de la Racionalidad Sustantiva –en adelante RS-. Sin embargo, en este contexto de preeminencia neoclásica, otras áreas de la disciplina comenzaban a gestarse y tomar cuerpo teórico, siendo un caso relevante el estudio de la racionalidad del agente económico como proceso, lo que derivó en la posterior categorización de “Enfoque Económico de la Racionalidad Procesual” o Racionalidad Procesual –en adelante, RP-.

Los primeros estudios asociados a este úl-

timo enfoque tuvieron su origen en los trabajos seminales de H. Simon publicados a fines de la década del 40 e inicios de los '50; sin embargo, su consolidación se alcanzó en la década del 70 cuando sus aportes sustancialmente teóricos sobre Racionalidad Limitada lograron complementarse con rigurosos estudios empíricos realizados por otros científicos sociales de la talla de A. Trevsky, D. Kahneman y V. Smith, entre otros. Desde entonces, la RP ha avanzado de forma sistemática en una agenda comprometida con el trabajo interdisciplinar entre la microeconomía y la psicología cognitiva, a los fines de ofrecer respuestas a interrogantes tales como: ¿qué tan racionales son los agentes cuando toman decisiones en escenarios concretos?, ¿la RS posee contundentes predicciones sobre la conducta de los agentes económicos?, ¿cómo afectan las capacidades cognitivas de los agentes y la calidad de la información a la acción racional?; ¿las condiciones de aplicación –léase, la cultura, la estructura de preferencias y las emociones- pueden limitar significativamente la capacidad predictiva de los modelos económicos?, entre otras (Smith, V., 2005; Miller Moya, 2007).

A fines de la década del 80 e inicios de la década del 90, la difusión generalizada de estrictos manuales de procedimiento en Economía Experimental, permitió ampliar exponencialmente la cantidad de trabajos empíricos que garantizaban condiciones de replicabilidad y control. De este modo, se logró desarrollar sinergias entre diversos equipos de trabajo que dieron robustez empírica a los resultados de laboratorio y revelaron importantes regularidades en la conducta de los agentes. De forma concomitante, se multiplicó la cantidad de trabajos teóricos dedicados a analizar correlaciones entre circunstancias objetivas –reglas de juego que simulan marcos institucionales- y conducta de los agentes, como también así de trabajos tendientes a diseñar mapeos exhaustivos sobre mecanismos procesuales de decisión, los cuales reciben la denominación de heurísticas (Rabín, op.cit.).

De este modo, amparados bajo la perspectiva teórica de la RP y con fuerte sustento empírico, los principales referentes en la temática llegaron a un fuerte consenso sobre la complejidad de abordar teóricamente la conducta de los agentes económicos, y sobre la necesidad de trascender los aportes fragmentarios provenientes de la Racionalidad Limitada con el ulterior objetivo de consolidar un área de investigación. De este modo, en la última década del siglo XX se institucionalizó dentro de la comunidad académica el uso del término Economía del Comportamiento –en inglés *Behavioral Economics*– para denotar aquella agenda específica de trabajo interdisciplinar que se aboca a estudiar, desarrollar y perfeccionar modelos realistas de la conducta de los agentes económicos (Brandts, 2007, Silva, 2015).

En virtud de lo expuesto hasta aquí, la presente sistematización bibliográfica se propone analizar el estado de avance científico sobre el estudio del proceso que involucra la racionalidad económica. Para alcanzar dicho objetivo, un primer apartado procede a describir y analizar los principales aspectos metodológicos del enfoque de la RS basada en el tradicional modelo del *homo-economicus*. Específicamente, dicho acápite circunscribe la RS como la materialización formal de un esquema analítico de razonamiento que responde a los cánones científicos imperantes para las ciencias sociales en el siglo XX.

En un segundo apartado, se procede a presentar los principios que guían la RP entendida ésta como un marco explicativo-descriptivo alternativo a la RS. La exposición parte con una referencia a los supuestos del modelo tradicional de racionalidad -sobre la información, el contexto y el agente – y las consecuentes dificultades que experimenta el *homo-economicus* en el plano empírico. A continuación, se analizan los principales aportes de la RP tomando como ejes para el desarrollo los argumentos esgrimidos detrás del Comportamiento Satisfaciente de H. Simon y la Teoría de las Prospectivas desarrollada por Kahnemann y Tversky; para luego adentrar en

el estudio del proceso de toma de decisiones no programáticas mediante el desarrollo de heurísticas de decisión y sesgos cognitivos. Finalmente, se analizan vinculaciones entre la Teoría de los Juegos y la Psicología Cognitiva y sus aportes a la Nueva Economía Institucional, como también así se presentan las principales críticas y desafíos de este novedoso enfoque metodológico.

2. Modelización económica y racionalidad sustantiva: un repaso sobre los principales aspectos metodológicos de la microeconomía tradicional

Los modelos microeconómicos desarrollados por la teoría neoclásica parten siempre de un supuesto metodológico sobre el accionar de los agentes económicos, el cual se rige bajo una lógica de comportamiento cimentada estrictamente sobre la RS. Los principales argumentos para su utilización radican en el cumplimiento de ciertos principios metodológicos impuestos en el siglo XX, a los fines de garantizar cierta base de científicidad a las teorías económicas. Específicamente, el impulso epistemológico tomado por el Falsacionismo a fines de la década del 50 e inicios de la década del 60, exacerbó la preeminencia del enfoque microeconómico dentro de la ciencia económica; impulsando el desarrollo de modelos lógico-matemáticos bajo la prescripción de evitar la formulación de hipótesis de comportamiento inconsistentes, incongruentes o contradictorias -las cuáles desde un punto de vista popperiano reducen el estatus de la disciplina hacia una pseudociencia.

En el proceso de formalización, la ineludible premisa de racionalidad se materializa en el modelo microeconómico mediante la incorporación axiomática de agentes optimizadores, que consecuentemente adoptan siempre por definición las decisiones que le permitan arribar al

escenario identificado como la mejor solución u óptimo (Bonome, 2009; Bowles, 2004).

En consecuencia, las teorías microeconómicas parten siempre de una estructura estándar que responde a una ordenación deductiva, donde el planteo formal de un problema de optimización define de antemano la RS del agente económico (Marqués y Weisman, 2008). De este modo, al no inmiscuirse en los procesos -conscientes e inconscientes- que subyacen en la toma de decisiones de los agentes, la microeconomía abstrae y reduce la naturaleza humana a la definición de un agente representativo -e.g. productor, consumidor- que es adrede escindido de aquellos factores que a-priori son considerados subjetivos e incuantificables y en consecuencia no generalizables (Sbicca, 2014). Al respecto, en 1976 Simon desarrolla las vinculaciones existentes entre la RS y los modelos inspirados en la Lógica Situacional Popperiana, y sostiene: “[e]l análisis económico clásico descansa en dos supuestos fundamentales. El primer supuesto es que el actor económico tiene una meta particular, por ejemplo la maximización de la utilidad o del beneficio. El segundo supuesto es que el actor económico es sustantivamente racional. Dado estos dos supuestos, y dada una descripción de un ambiente económico particular, el análisis económico (descriptivo o normativo) podría realizarse de ordinario utilizando herramientas tradicionales como el cálculo diferencial, la programación lineal o la programación dinámica. (p. 135)

En el plano epistemológico, la corriente principal asevera que la RS es un supuesto general, con entidad axiomática y de naturaleza estrictamente metodológica. Al respecto, los economistas neoclásicos sostienen unánimemente que no existe connotación psicológica alguna detrás del supuesto de racionalidad; por el contrario, esgrimen que éste oficia como un eficiente criterio de demarcación capaz de escindir teóricamente aquél componente de la conducta humana que interesa a la economía tradicional, léase razonamientos analíticos optimizadores, de rasgos psi-

coemocionales no generalizables (Slovit et al., 2002; Pascale, 2005).

Finalmente, es posible aseverar que en el mundo donde habita la Economía Neoclásica tanto cuando el modelo contempla un único escenario -el análisis se reduce a un simple problema de optimización sujeto a restricciones- o cuando introduce factores de riesgo sobre distintos estados de la naturaleza, siempre existe la posibilidad de acudir a un criterio racional lógico y algorítmico para codificar la conducta de los agentes -tal es el caso del CUE- (Selten, 1998). De este modo, puede concluirse este apartado afirmando que el término RS, utilizado sistemáticamente por Simon en sus textos al referirse a los criterios de modelización tradicional, aboca a la construcción abstracta y axiomática de un agente ideal, optimizador y homogéneo que, sin pretensiones de incurrir en juicios cognitivos, ha generado para sí misma la microeconomía, permitiendo de este modo la formulación de hipótesis refutables basadas exclusivamente en variables objetivas -factibles de ser cotejadas intersubjetivamente por la comunidad científica de economistas-.

3. La economía de la RP: del homo-economicus al agente satisfaciente y contextualmente condicionado

La Racionalidad Limitada de H. Simon como RP: principales contrapuntos entre el agente optimizador y el agente satisfaciente

Los aportes de H. Simon al estudio de la racionalidad, permitieron abrir en la década del 50 el debate al interior de la microeconomía sobre el supuesto metodológico del homo-economicus. Sin embargo, esta agenda de trabajo recién adqui-

rió una generalizada presencia en las universidades con posterioridad a 1978, año en que Simon fue condecorado por la Academia de Ciencias de Suecia con el Premio Nobel en Ciencias Económicas. En dicha oportunidad, los ejes principales de su laudatio giraron en torno a la importante capacidad heurística que poseen los modelos sustentados en la RP, instalando en la agenda de los economistas la discusión sobre la complejidad del proceso de toma de decisiones y la consecuente no ubicuidad de los modelos tradicionales basados en la RS.

Un rasgo fundamental de los trabajos de Simon ha sido la apelación hacia una perspectiva más realista de los modelos económicos, y la consecuente discusión en el plano teórico de los avances desarrollados por la microeconomía tradicional desde la segunda mitad del siglo XX, amparándose para ello en rigurosas regularidades empíricas. Luego, corresponde subrayar que uno de sus principales legados consiste en haber puesto de manifiesto ante sus pares, que la conducta humana a pesar de ser multicausal y compleja debe ser considerada a priori inteligible -dado que es posible identificar regularidades empíricas dignas de posteriores conjeturas científicas-.

En este contexto, una de las discusiones más ricas entre la postura de Simon y los referentes de la RS, versó sobre la adopción generalizada del CUE² por parte de estos últimos para abordar modelos donde el proceso de toma de decisiones se desarrolla en un contexto de riesgo -bajo estas condiciones el agente aplica criterios racionales de conducta al sumar las ganancias de los respectivos estados de la naturaleza ponderados por su probabilidad de ocurrencia-. Al respecto, los argumentos provenientes de la RP giran en torno a la reducida capacidad heurística de este criterio y en la sofisticación desmedida de la estructura de supuestos, lo cual se materializa en la incorporación de hipótesis ad-hoc en la teoría neoclásica con el fin de proteger la axiomatización de la RS como elemento sustancial del núcleo duro de la teoría neoclásica.

Los puntos más sensibles de la crítica de Simon se encuentran alineados con la evidencia empírica recabada y sistematizada en los experimentos publicados por Kanheman y Trevsky, donde se pone de manifiesto el desfase entre la conducta que experimenta el agente económico en el plano empírico, y la estructura de supuestos -prioritarios y auxiliares- sobre los que se cimenta la RS. Concretamente, se enfatiza que en contextos experimentales la manipulación de la forma en que se presenta la información de un juego por parte del instructor sesga la estrategia de los jugadores -marcando una importante oposición al supuesto teórico de invariancia-. En paralelo, también advierten que los factores sociológicos influyen considerablemente en el proceso de toma de decisiones determinando cómo el agente codifica la información y reconstruye el juego, colisionando de esta forma con la independencia de los escenarios o estados de la naturaleza -condición sine qua non para la vigencia del CUE y el principio de dominancia- (Vidal de la Rosa, 2008; Rodríguez Roquet, 2014).

El programa sustentado en la RP se propone de este modo, resemantizar el concepto de racionalidad dentro de la disciplina incorporando nuevas estructuras de comportamiento a las teorías económicas, a partir de la premisa epistemológica de abandonar el carácter axiomático de la conducta humana -con su consecuente representación lineal de la realidad-, para realizar el esfuerzo metodológico de estudiar los procesos mentales que subyacen detrás de las acciones individuales. Consecuentemente, bajo esta óptica los ejes del programa de la RP se cimentan sobre tres pilares: a) capacidad cognitiva del agente económico, b) decisión en contextos de información incompleta e imperfecta, y c) una propuesta propositiva de la conducta basada en regularidades emergentes de la evidencia empírica (Simon, 1986, 1997; Rabín, 1998).

El agente involucrado en la RP posee como principal característica la adopción de una conducta con rasgos adaptativos capaz de evolucionar.

nar -léase, cambiar, mutar o perfeccionar- dentro de la trayectoria de un problema. De este modo, se presupone que la conducta humana es el resultado de procesos mentales -a nivel consciente e inconsciente- que ligan la memoria interna con la acción, mediante una apelación personal e inductiva a la resolución de escenarios similares que acontecieron en el pasado. Consecuentemente, el agente económico es percibido como capaz de almacenar, clasificar y codificar la información disponible -al menos en parte- y asociarla a entornos de decisión en el marco de un proceso dinámico que define un verdadero efecto aprendizaje.

De este modo, queda en evidencia que la matriz conceptual de esta perspectiva se basa en desentrañar regularidades dentro de la estructura de comportamiento y en base a ello, brindar explicaciones teóricas sobre la conducta del agente sin disociarlo de su realidad empírica. Esta visión de hombre planteada por la RP esta entonces, claramente condicionada tanto por la trayectoria histórica de sus interacciones; como también así por los escenarios en los que se han desenvuelto sus decisiones -en retrospectiva histórica-. Al respecto, y con motivo de su mensaje al ser galardonado con el Premio Nobel de Economía, Veron Smith sostuvo: “(...) la mente se organiza por medio de módulos interactivos (circuitos) que están especializados en la visión, el aprendizaje del lenguaje, la socialización y otras muchas funciones. Desde esta perspectiva, la mente es el producto inconsciente de la co-evolución entre el desarrollo biológico y cultural de nuestro cerebro, que nos distingue de los primates. Esto es lo que hace posible la razón” (Smith, V. op. cit., p. 236).

El segundo elemento en el cual se cimienta la RP consiste en el énfasis puesto en descifrar los mecanismos mentales que operan detrás de la codificación de la información, la identificación de un problema y la posterior acción que ejecuta el agente económico -entendida ésta como la materialización de la conducta-. De este modo, no solo se enfatiza en la calidad de la información -en cuanto a su completitud y perfección-; sino que

se avanza en el estudio de los denominados marcadores cognitivos, los cuáles adquieren vital relevancia cuando se asume un agente limitado -entendido éste como un agente con imposibilidad natural y genética para tomar decisiones óptimas e instantáneas basadas en complejos instrumentos de cálculo diferencial-. (Damasio, 1994; Álvarez, 2000; Slovit, et al., op.cit.; Rodríguez Quintana, 2012).

De este modo, amparándose en los estudios provenientes de la Psicología Cognitiva, la RP arriba a un conjunto de enunciados, que contribuyen a describir las operaciones mentales que operan en la psiquis humana durante el proceso de toma de decisiones. Sucintamente, éstas pueden ser enunciadas de la siguiente manera: a) la memoria de largo plazo del agente es de naturaleza compleja, disconexa, no armónica, no exhaustiva, b) el agente económico puede recuperar solo parcialmente su memoria de largo plazo en el proceso de toma de decisiones; c) la representación del problema que requiere decisión es codificada por el agente como una foto que ingresa por sus sentidos a su psiquis; d) los marcadores cognitivos son asociaciones psicoemocionales que proveen sensaciones positivas -favorables- o negativas -desfavorables- en el proceso de vinculación entre las vivencias pasadas y el contexto de toma de decisiones presentes, d) los agentes deciden en función de su percepción sobre lo que observan -con condicionamientos histórico-temporales-; y finalmente, e) los marcadores cognitivos se refuerzan o modifican conforme acontecen repeticiones de contextos de decisión con características similares (Simon, 1956; Kanheman, 2012).

Por otro lado, el tercer pilar sobre el que descansa la RP versa también sobre el estudio de la naturaleza de las decisiones que involucran al agente económico, pero en esta oportunidad deviene en la materialización de una propuesta propositiva en oposición a la RS. De este modo, los adeptos a la Economía del Comportamiento sostienen que la conducta del agente económico

corresponde ser definida como satisfaciente y no como optimizadora. Esto implica, que las limitaciones que plantea el entorno añadidas a las propias de la naturaleza del agente hacen más viable en el plano empírico la tesis de que los agentes buscan niveles aceptables de aspiración, en lugar de maximizar sus utilidades-beneficios (Simon, 1955, 1979, Mullainathan y Thaler, 2000).

En este marco, para Simon y sus discípulos argumentan que los agentes económicos tienen la capacidad de definir niveles de aspiración satisfactorios acorde a sus propias expectativas, las cuales se encuentran condicionadas por factores que definen el contexto en el que se desarrolla la toma de decisiones. De este modo, sin necesidad de apelar a las tradicionales funciones de utilidad, la RP enfatiza en que la fijación de un nivel mínimo de satisfacción permite que el individuo pueda distinguir dentro del conjunto posible de soluciones que percibe, dos subconjuntos: por un lado, aquel compuesto por el grupo de opciones que cumplen con el requisito para ser categorizadas como satisfactorias, de aquellas alternativas que no compensan las expectativas de mínima y por defecto son consideradas insatisfactorias. En este marco, cabe resaltar que si bien el agente puede distinguir entre las opciones satisfactores y aquellas que no lo son, no es capaz de desarrollar un conocimiento acabado y exhaustivo sobre la totalidad de alternativas que componen cada subconjunto.

A modo descriptivo, el proceso dinámico de toma de decisiones bajo RP puede ser definido mediante una serie de pasos concatenados, que hacen a la propia génesis de esta perspectiva. Concretamente, este inicia cuando el agente, conforme a sus expectativas, procede inicialmente a fijar su propio nivel de aspiración; continúa luego con un proceso de búsqueda de alternativas y finalmente culmina cuando se arriba a la primer opción que satisface las expectativas –lo cual no implica por añadidura ninguna condición de óptimo-. Cabe mencionar que si en el proceso iterativo de búsqueda se agotan todas sus posibilidades

y no encuentra una satisfaciente, el agente procede a reconfigurar sus expectativas –habiéndose aprehendido del entorno-, y con ello inicia nuevamente la búsqueda, que se agota cuando aparece la primer solución que cumpla con las nuevas condiciones autoimpuestas (Simon, 1986; Plata y Mejía, 2012).

Finalmente, corresponde subrayar que los contrapuntos entre el criterio optimizador de la RS y el comportamiento satisfaciente de la RP, se hacen evidentes en tres aspectos fundamentales. Específicamente este nuevo abordaje: a) no presupone un sistema de preferencias exógenas y fijas –agregando un mayor grado de realismo-; b) concibe un razonamiento de tipo complejo, donde el agente moviliza su conducta orientándose con una perspectiva holística del entorno, y c) el contexto asume un rol fundamental puesto que la representación subjetiva sobre el entorno que realiza el agente se encuentra históricamente condicionada –siendo única e irrepetible-.

Economía y Psicología Cognitiva: Decisiones No Programáticas y Teoría de las Prospectivas

Los principales referentes de la RP, al adoptar la decisión metodológica de aceptar la naturaleza compleja de la conducta del agente; hacen propios ciertos avances que provienen de la Psicología Cognitiva, a los fines de dar mayor estructura teórica a la tesis del comportamiento satisfaciente. Para ello, entre la década del 70 y del 80 logran desarrollar avances conceptuales importantes -para su posterior formalización- que hicieron posible caracterizar y clasificar los procesos de decisión en que se ve involucrado un agente económico no axiomatizado.

El eje de la discusión se circunscribió originalmente en dar asidero teórico a evidencias robustas de laboratorio que; por un lado, ponían en relieve que no todas las decisiones requieren

de igual grado de concentración y esfuerzo cognitivo; como también así, en definir una relación causal al orden de prioridades que fija el agente cuando enfrenta decisiones simultáneas. Para ello, en una primera instancia se clasificaron las decisiones en programáticas y no programáticas, aludiendo que las primeras poseen la característica de ser frecuentes y previsibles; mientras que las segundas, en contraposición, se presentaban como novedosas, confusas y/o atípicas (Morales, 2010).

En la actualidad, existe un consenso dentro del programa de la RP que sostiene que las decisiones programáticas son procesadas a nivel inconsciente y/o subconsciente, se ejecutan a través de hábitos y rutinas y no demandan concentración -o fijación- por parte del agente. Al respecto, la Psicología Cognitiva sostiene que a lo largo del tiempo siempre es posible perfeccionar la trayectoria de las acciones asociadas a éste tipo de decisiones dado que por su propia naturaleza el agente se encuentra dotado de: a) una predisposición genética y cultural que lo impulsa a adoptar convencionalmente pautas sociales del entorno por imitación –denominado también “efecto docilidad”-, y b) una capacidad innata hacia la adaptación, que lo fuerza a modificar y mejorar sus rutinas de acuerdo al trade-off experimentado con el entorno –mecanismo que suele recibir la denominación técnica de “aprender haciendo”- (Pascale, op.cit.; Bonome, op.cit.).

Por otro lado, las decisiones no programáticas involucran siempre procesos cognitivos en el plano consciente y se constituyen en el eje de prioridad de los agentes económicos. En este marco, se considera que la emoción es la encargada de activar el mecanismo de fijación, para que el agente pueda, al menos por un lapso pequeño de tiempo, abstraerse del resto de las decisiones alternativas -estableciendo así un orden de prelación-. Consecuentemente, la RP sostiene dos proposiciones fundamentales sobre la forma en que se resuelven las decisiones no programáticas: la primera, enuncia que el orden en la toma de de-

cisiones es establecido por las emociones -donde adquieren relevancia variables tales como: la memoria, la trayectoria de interacción, la confianza, entre otras-; y la segunda, afirma la existencia de un Mapa Cognitivo constituido por Heurísticas y Sesgos a través del cual se conectan la memoria de largo plazo con el razonamiento consciente en el instante de la toma de decisión (Simon, 1995; Gigerenzer, 2004; Morales, op.cit.).

Las Heurísticas -ver Tabla 1- son reglas simples y prácticas de decisión que simplifican y hacen posible el proceso de toma de decisiones no programáticas. Éste término fue introducido originalmente por Simon en 1957, pero convencionalmente es asociado a Trevisky y Kahneman, puesto que éstos autores son quienes han logrado evidenciar -en marco de juegos controlables- como los agentes se valen de estas herramientas cognitivas para dar resolución a problemas de laboratorio. (Kanheman, op.cit.; Sbicca, op.cit.). Entre las principales heurísticas identificadas por la literatura empírica se encuentran: las que motivan acciones de reciprocidad o confianza -donde el agente coopera siempre que tenga expectativas de que el resto de los agentes también lo hará-, las impulsadas por el altruismo o en el deber ser -donde independientemente de las acciones del resto, el agente siempre coopera- y las típicas de deserción permanente -donde siempre se acciona deserción- (Brewer, 1979; Kollock, 1998; entre otros).

La literatura de la RP, enfatiza en que si bien las Heurísticas son útiles para el agente económico y tienen la propiedad de ser perfectibles en el tiempo, no dejan de presentar en la resolución de problemas ciertos márgenes de error, pudiendo conducir al agente a una decisión incorrecta. Sin embargo, son justamente estos ajustes de prueba y error los que permiten incorporar nuevas vivencias a la memoria, y con ello nuevos marcadores cognitivos que permiten mejorar y depurar el accionar -la conducta- en el futuro -próximas decisiones-. (Gigerenzer, 1991; Rubinstein, 1998; Slovit, et al., op.cit.).

Tabla 1. Elementos Cognitivos utilizados por la Economía del Comportamiento en el marco de situaciones no programáticas.

Principales elementos del Mapa Cognitivo	
Heurísticas de decisión	<ul style="list-style-type: none"> > Heurística de Anclaje: Parte de la observación empírica en condiciones de laboratorio, donde se evidencia que sistemáticamente los agentes tienen a no ponderar de manera uniforme la información que le revela el contexto. El "efecto ancla" pone de manifiesto la alta ponderación que los individuos le brindan a los primeros datos recabados, y cómo la clasificación posterior de la información está orientada en función de estos datos indiciarios a los cuales el agente les asigna una ponderación exagerada -al ser juzgado desde la representatividad estadística-. > Heurística de Disponibilidad: La percepción subjetiva de ocurrencia, basada en la frecuencia de acontecimientos en el contexto inmediato, condiciona la probabilidad que el agente le asigna a un cierto acontecimiento. Ahora bien, dependiendo de la vivencia del agente, la cantidad de veces con la que éste se enfrenta a la materialización de una situación concreta, no tiene por qué coincidir con la probabilidad estadísticamente representativa asociada a una muestra suficientemente amplia. Suele recibir en la literatura la denominación de "Trampa de la Memoria-Experiencia". > Heurística de Representatividad: Describe un criterio común de asignación de probabilidad, estableciendo cómo los agentes generalmente asocian determinadas "señales" de información con propiedades inherentes a ciertas subpoblaciones del grupo origen. De este modo, los agentes en condiciones de laboratorio parecen aferrarse a las señales para distribuir probabilidades y tomar decisiones, sin mostrar preocupación por la correspondencia entre las "señales" y sus representaciones.

Fuente: Elaboración propia, en base a las obras de Morales (2010); Rodríguez Quintana (2012).

Por otro lado, otro importante avance ligado a la RP y el uso de la Economía Experimental ha sido la identificación, clasificación y caracterización de los diferentes Sesgos Cognitivos -ver Tabla 2- que desarrolla el agente económico en el proceso de toma de decisiones. Parafraseando distintas definiciones brindadas por la literatura, es posible definir Sesgo Cognitivo como un mecanismo psicológico que opera a nivel subconsciente generando una distorsión subjetiva en la percepción de la información que el contexto le revela al agente. En consecuencia, los Sesgos Cognitivos -a diferencia de las Heurísticas- tienen siempre una connotación negativa dentro del proceso de toma de decisión, y hacen referencia a regularidades erráticas de comportamiento que experimentan sistemáticamente los agentes.

Los avances actuales dentro de esta rama de la literatura económica, se circunscriben en la formalización del comportamiento del agente económico con capacidades cognitivas acotadas. Para ello, se valen de un novedoso marco analítico aportado por Trevisky y Kahneman el cual hace especial ahínco en la necesidad de discriminar las conductas del agente contemplando su propia percepción del riesgo. De este modo, es posible afirmar que la RP ha logrado avanzar en las últimas dos décadas hacia un modelo analítico dife-

rente sobre conducta del agente, que recibe hoy la denominación de Teoría de la Prospectivas -en su concepción anglosajona *Cumulative Prospect Theory*-.

La Teoría de las Prospectivas sostiene que sin ninguna otra modificación objetiva, las decisiones pueden cambiar rotundamente dependiendo de cómo es percibido el marco de decisión -del inglés *framing*-. De este modo, el agente asume un valor de referencia propio a partir del cual se configuran en su esquema mental dos tipos de escenarios posibles: por un lado, el constituido por la combinación de acontecimientos percibidos como gananciosos, para los cuáles adopta un comportamiento típico de aversión al riesgo -tramo cóncavo de la función de utilidad-, mientras que por el otro lado, ante escenarios percibidos como riesgosos, el comportamiento sigue parámetros diametralmente opuestos, y en consecuencia existen fuertes tendencias a tomar riesgos -tramo convexo de la función de utilidad-.

En la actualidad, la literatura especializada reconoce las bondades empíricas de la familia de funciones de utilidad que responden a estos principios metodológicos, puesto que exhiben una mayor coherencia con el comportamiento asumido por los agentes en condiciones de laboratorio. Sin embargo, corresponde subrayar que esta perspectiva analítica aún se encuentra en proceso de consolidación y con motivo de ello se observa una continua reformulación y revisión, especialmente en sus aspectos formales.

Finalmente, corresponde subrayar que la Teoría de las Prospectivas tampoco está exenta de críticas metodológicas provenientes de los economistas neoclásicos. Éstos sostienen que la innovación metodológica que permite definir a la función de utilidad a través de tramos, atenta de manera inadmisiblemente contra el requisito de coherencia en el comportamiento del agente económico, debido a que transgrede los principios axiomáticos claves de la RS (Dominancia e Invarianza).

Tabla 2. Elementos Cognitivos utilizados por la Economía del Comportamiento en el marco de situaciones no programática

Principales elementos del Mapa Cognitivo	
Sesgos Cognitivos	➤ Efecto Arrastre: Los agentes económicos son proclives a tomar decisiones, en correspondencia al comportamiento generalizado del resto de los agentes involucrados en la situación. Cuantos más agentes se inclinan por una determinada opción, es más probable que nuevos agentes económicos adopten el mismo criterio motivados por un "arrastre" que involucra factores emocionales que operan a nivel subconsciente.
	➤ Efecto Foner: En condiciones experimentales, cuando a los jugadores se los enfrenta a una descripción genérica de su comportamiento y de los comportamientos de los terceros jugadores, anunciándoseles que la opinión ha sido de un experto, tienden a sobrevalorar las supuestas apreciaciones del técnico.
	➤ Prejuicio de Punto Ciego: Los individuos tienden a identificar más sencillamente las heurísticas y sesgos de decisión del resto de los agentes, que los inherentes a su propio comportamiento –materializado a través de su secuencia de acciones–. Investigaciones especializadas en Economía del Comportamiento, han puesto de manifiesto en juegos controlados de laboratorio mediante entrevistas a los jugadores, que éstos suelen concentrarse en intentar develar los rasgos de comportamientos ajenos, pero que presentan serias dificultades para identificar los suyos en un proceso introspectivo.
	➤ Prejuicio de Confirmación: Los agentes económicos tienen ideas preconcebidas, inherentes a su trayectoria vivencial. A instancias de someterse a un proceso de decisiones, esas ideas preconcebidas adoptan un rol crucial dado que los individuos tienden a interpretar la información y a moldear las ideas y hechos conforme a esas concepciones originales.
	➤ Prejuicio de Retrospectiva: La confirmación de un hecho puntual en el presente, provocan que el individuo cambie su propia concepción sobre la apreciación –o grado de probabilidad– de que el devenir o trayectoria de la interacción, alcanzará como resultado esa resolución.
	➤ Prejuicio de Falso Consenso/Optimismo Ilusorio: Los individuos tienden a sobrevalorar los resultados que derivan de su capacidad de desarrollar alianzas explícitas o acuerdos tácitos de cooperación entre ellos.

Fuente: Elaboración propia, en base a las obras de Morales (2010); Rodríguez Quintana (2012).

4. Impacto del programa de la RP en la microeconomía: perspectivas dentro del neoinstitucionalismo económico

La Teoría Neoclásica de la Economía, colorea como principal supuesto epistemológico de su núcleo duro a la RS. Consecuentemente, el homo-economicus ha adquirido una entidad epistemológica tan fuerte, que ha permitido el desarrollo de un amplio cuerpo teórico lleno de especialistas, que para mantenerse dentro del programa adoptan a la RS –muchas veces con sentido crítico– como un supuesto metodológico infalsable –con entidad axiomática–. La hegemonía del programa neoclásico dentro de la disciplina es tal, que no solo se manifiesta a través de los contenidos microeconómicos que se enseñan en las escuelas de economía de distintas las universidades del mundo, sino que también emerge como una regularidad cuando se analizan detalladamente los principales papers presentados en la últimas décadas en los journals especializados de mayor prestigio. Es allí, donde se pone sobre relieve el fuerte sesgo actual hacia la sofisticación analítica,

y su misión de oficiar de contención a las diversas y crecientes críticas epistemológicas y metodológicas a la RS.

Sin embargo, una lectura un poco más profunda de la producción científica de la corriente principal en los últimos años permite ser más optimista sobre la permeabilidad a ciertos tópicos provenientes de la RP. Concretamente, el neoinstitucionalismo – una rama moderna del institucionalismo económico que reconoce la preeminencia de la acción individual por sobre la estructura social– ha logrado sortear con éxito la incorporación de ciertas problematizaciones provenientes de la RP, sin lesionar a los supuestos axiomáticos de la RS en sus modelizaciones.

De este modo, el neoinstitucionalismo ha permitido a la microeconomía introducirse en debates científicos que le resultaban hace más de tres décadas totalmente lejanos, permitiendo entre otros tópicos analizar: a) soluciones inestables a dilemas sociales que perduran en el tiempo, b) fallas de coordinación –irracionalidad colectiva– resultantes de decisiones individuales racionales – al menos, desde la perspectiva de la RS–, c) contrastes de soluciones empíricas basadas en comportamientos derivados bajo condiciones de reciprocidad, altruismo, y confianza –problematizaciones propias de la RP– y equilibrios teóricos sustentados explícitamente en la RS. Todo ello, consecuencia de conservar en la modelización el carácter normativo de la RS y reconocer como únicos equilibrios –soluciones estables– a aquellos que parten de suponer un agente con capacidades ilimitadas tanto para el procesamiento de la información, como para la lectura del marco de decisión –la cual se formaliza convencionalmente mediante un juego–.

En el plano metodológico, los aportes enmarcados dentro de esta línea parten siempre de un cimiento matemático proveniente de la Teoría de los Juegos la cual determina los equilibrios a los que se arribará si todos los involucrados en la interdependencia estratégica actúan bajo los parámetros de comportamiento de la RS. Luego,

alejándose de esa modelización restrictiva -generalmente en el plano conceptual, pero no formal-, se procede a indagar el modelo mediante una serie de interrogantes provenientes de la RP y la Economía del Comportamiento, que tienden a potenciarse al momento de arribar a conclusiones, las que por lo general matizan en el plano descriptivo las soluciones teóricas.

De este modo, las investigaciones microeconómicas que poseen la impronta neoinstitucionalista son guiadas por preguntas de investigación tales como: ¿las acciones basadas en la RS permiten arribar a un escenario pareto superior -solución de coordinación- o por el contrario, conducen únicamente a soluciones pareto inferiores -irracionalidad colectiva-?, ¿cuáles son las principales diferencias existentes entre las soluciones teóricas y los resultados empíricos -emergentes de juegos de laboratorio controlados-?, ¿comportamientos basados en la RP pueden brindar explicaciones descriptivas sólidas a determinados resultados empíricos que discrepan con las soluciones teóricas?, ¿existen niveles mínimos requeridos de cooperación inicial -“umbrales de cooperación”- a partir de los cuáles los agentes económicos se muestran más propensos a accionar colaborativamente en el plano empírico?, ¿la evolución de las instituciones sociales junto con elementos conceptuales derivables de la RP, confluyen en instrumentos analíticos idóneos a fines de explicar soluciones de carácter inestable?, ¿los agentes sólo deben cumplir reglas exógenamente determinadas -juegos de primera generación- o a lo largo de la evolución de la interacción pueden ser capaces de reconfigurar sus propias reglas, mostrando capacidad de adaptación y/o aprendizaje -juegos evolutivos o de segunda generación-?

De la experiencia de vinculación entre los equilibrios teóricos ofrecidos por la RS -economía normativa- y los aportes provenientes de la RP -economía descriptiva-, se deriva cierto optimismo actual sobre la trayectoria que asumirá la microeconomía en el próximo lustro. En este contexto, economistas neoinstitucionalistas de in-

fluencia actual -tales como Ostrom y Bowles- alegan que el crecimiento exponencial de trabajos que publican resultados empíricos sustentados en criterios impuestos por la Economía Experimental, junto con perfeccionamientos teóricos de la Teoría de los Juegos han permitido en un lapso breve de tiempo ampliar la capacidad explicativa de la microeconomía -incrementando exponencialmente su potencialidad heurística-. Consecuentemente, en la última década se hace loable pensar en una futura línea de trabajo que permita no solo ordenar los aportes actuales -normativos y descriptivos-, sino también desarrollar innovaciones teóricas que decanten en una teoría completa de la racionalidad económica.

5. Principales críticas ala RP: una difícil encrucijada entre la capacidad heurística y la falsabilidad

Tal como se puso de manifiesto en apartados anteriores, la concepción de agente económico sobre la que se erige la RP parte de una ruptura epistemológica y metodológica con el núcleo duro de la teoría neoclásica. De este modo, es posible afirmar que el cambio del homo-economicus al agente satisfaciente no fue posible sin; por un lado, una consistente crítica previa a la axiomatización de la racionalidad económica -realizada principalmente por Simon-; junto con, un abandono completo de la estructura de supuestos generales -en inglés, assertion- y particulares -en inglés, assumption- sobre los cuales descansa la RS.

Sin embargo, la RP no ha estado exenta -ni en sus orígenes, ni en la actualidad- a sutiles y atendibles críticas, que se han perfeccionado a lo largo del tiempo generando importantes controversias. En este marco, a criterio de los autores del presente trabajo, el artículo de Márquez y Weisman (op.cit.) expone con claridad los principales

argumentos de discusión que enfrenta esta línea de investigación, permitiendo ser reagrupados en tres ejes claros -fuertemente ligados entre sí-. El primero de ellos, versa sobre la presentación confusa y difusa del término “Nivel de Aspiración” y sus consecuencias metodológicas; el segundo, se focaliza en la ausencia de toda prescripción normativa sobre la conducta; y el tercero -y tal vez el más contundente- sitúa a la RP dentro de aquellos abordajes analíticos que al ser examinados en profundidad presentan la característica de ser infalsables o tautológicos.

En primer lugar, cabe resaltar que el concepto de “Nivel de Aspiración” esta por definición metodológica escindido en su totalidad de cualquier procedimiento y/o mecanismo cuantitativo de cálculo, y de este modo no puede ser asimilable -ni directa ni indirectamente- a los tradicionales niveles de utilidad o satisfacción de la teoría neoclásica. En este marco, es que se presenta un primer contraste fuerte en el plano epistemológico entre ambos abordajes; dado que, mientras que la RS presenta con claridad un criterio generalizable de selección-como lo es la optimización-, el Nivel de Aspiración de la RP al basarse en procedimientos que dependen de la psiquis de cada uno de los agentes -en la búsqueda de mayor realismo- presenta una alta carga de subjetivismo que le brinda a la racionalidad económica un innegable nivel de arbitrariedad en la toma de decisiones -no siendo esta codificable ex-ante por la comunidad científica de economistas-.

Al mismo tiempo, como consecuencia de lo anterior -en especial de la carencia de cualquier criterio cardinal de medición-, en la descripción del proceso de selección de alternativas -tanto a nivel estático como dinámico- el abordaje suprime a prima facie la posibilidad de que el agente pueda brindar un orden débil de preferencias entre los elementos que se presentan dentro del conjunto de alternativas satisfactorias. Los argumentos provenientes de la RP, sostienen en su defensa que lo antes descrito es consecuencia de que los agentes solo conocen con claridad su

Nivel de Aspiración, pero no tienen una exhaustiva enumeración del conjunto de opciones satisfactorias -las cuáles pueden ser hasta infinitas-.

Por otro lado, la adaptación al entorno de los “Niveles de Aspiración” -los cuales, pueden ser rectificadas arbitrariamente tanto hacia niveles más o menos exigentes- han impulsado un conjunto de críticas que al combinarse con los argumentos plasmados en párrafos previos permiten formalizar una observación importante que enuncia que la RP socava tres importantes valores pregonados por los cánones científicos de la época, específicamente: a) la necesidad de brindar una definición objetiva de la racionalidad, b) la capacidad de generar conocimiento generalizable y c) la potencia predictiva. Luego, para los defensores de la RS, el llamado carácter positivo de la RP -en contraposición con la tradición prescriptiva-normativa- parece ser más bien un instrumento para brindar persuasivas explicaciones descriptivas y causales ex-post para cada hecho económico puntual.

Finalmente, un tercer eje de análisis crítico se deduce lógicamente de las dos líneas previas. Marquez y Weisman (op.cit.) sostienen que la principal falencia y desafío científico que enfrentan los modelos basados en la RP -desde sus orígenes y hasta la actualidad- es el carácter tautológico de sus proposiciones teóricas. Luego, al encontrar asidero dentro la RP todo el espectro de acciones que puede desarrollar el agente, este abordaje analítico se presenta bajo la óptica tradicional como vacío de todo contenido empírico. De este modo, en el plano epistemológico si bien se enfatiza en la importante potencialidad heurística que ha tenido para la Economía la RP -evidenciada a través de numerosos modelos que aspiran a recoger rasgos realistas del comportamiento humano-, no deja de observarse que este resultado parece siempre estar correlacionado con un significativo sacrificio en dos planos fundamentales: a) el contenido empírico -o los grados de falsabilidad - y, b) la capacidad predictiva.

6. Conclusiones

En la actualidad, existe al interior de la Metodología de la Economía un importante consenso -a excepción de posicionamientos ortodoxos radicales- sobre las evidentes anomalías y contraejemplos que presenta la microeconomía circunscrita al núcleo duro del programa de investigación neoclásico -circunstancia que se consolidó con el afianzamiento de la Economía Experimental-. Concretamente, uno de los principales puntos de controversia radica en el carácter axiomático de la RS que deriva en la representación abstracta del homo-economicus como único canon de racionalidad aceptada.

De este modo, una importante y sólida crítica epistemológica ofrecida por Simon a la RS, junto al surgimiento de una promisorio área de investigación específica denominada Economía del Comportamiento, dio lugar a la consolidación y difusión de modelos alternativos de racionalidad, que por la afinidad de sus postulados metodológicos son agrupados dentro del enfoque de la RP. El principal eje sobre el que se encuadra esta nueva perspectiva es la búsqueda de un mayor grado de realismo para los modelos económicos, valiéndose para ello de una perspectiva sobre el agente que surge de un arduo trabajo interdisciplinar entre la Psicología Cognitiva, la Teoría de los Juegos y los estudios experimentales. Entre los principales logros alcanzados por este programa, se encuentran: a) la enunciación de una lógica de comportamiento alternativa, detrás de la conducta satisfaciente -la cual se escinde de proposiciones lógica-matemáticas, amparándose en el crítico concepto de Nivel de Aspiración-; b) la sistematización y descripción de un Mapa Cognitivo -que a criterio de esta agenda guía la acción humana ante Decisiones No Programáticas- y c) una incipiente línea de formalización que combina resultados empíricos con conocimientos teóricos detrás de la denominada Teoría de las Prospectivas.

Sin embargo, a pesar de los avances realizados desde la RP y los importantes contraejemplos que la literatura reconoce a la Teoría Neoclásica -en especial la idealización del homo-economicus como la única lógica de racionalidad aceptada-, la RS experimenta aún una amplia e indiscutida hegemonía. Entre las principales causas que contribuyen a explicar este hecho objetivo, es posible destacar, por un lado las atinentes críticas metodológicas sobre el carácter infalsable de las hipótesis provenientes de la RP, y al mismo tiempo, la alta reticencia de la comunidad científica a deconstruir abordajes fuertemente arraigados a la disciplina, especialmente en áreas de trayectoria consolidada dentro del mainstream como la Econometría y la Economía Matemática.

De este modo, el debate de la racionalidad en Economía parece girar actualmente entre los grados de sacrificio de dos variables fundamentales que hacen a todo programa de investigación: a) potencialidad heurística y b) grados de falsabilidad. Consecuentemente, si se decide adoptar un modelo basado estrictamente en RP se corre el riesgo de caer en un abordaje analítico vacío de contenido empírico, mientras que si se adopta la decisión de continuar modelizando bajo la lógica de la RS, es más que factible que se termine incurriendo en sofisticaciones lógica-matemáticas que no ofrecen progreso alguno en la explicación de la conducta del agente en escenarios concretos de decisión.

El neoinstitucionalismo económico amparándose en la Teoría de los Juegos, la Economía Experimental y la RP ha desarrollado en las últimas décadas importantes avances para la microeconomía, convirtiéndose de este modo en un elemento de estudio rico y novedoso para la Metodología de la Economía. Al respecto, lo innovador de esta rama del mainstream económico -no estrictamente neoclásica- parece ser su perspectiva ecléctica de la racionalidad y sus grados de versatilidad para no colisionar con el núcleo duro del programa de investigación neoclásico. De este modo, el neoinstitucionalismo se vale únicamen-

te de la definición de equilibrio sustentada en la RS para confeccionar sus modelos teóricos- normativos; y luego, procede a cotejar éstos equilibrios con los datos experimentales amparándose para ello en las instituciones sociales y la RP.

Dentro de los avances más significativos de esta corriente, se halla la posibilidad de explicar resultados colectivos cooperativos -soluciones inestables de cooperación- en el marco de juegos experimentales que reproducen mediante reglas de juego condiciones objetivas de ciertos Dilemas Sociales -tales como el dilema del prisionero- con fuertes incentivos hacia la deserción desde la lógica de la RS. De este modo, algunos referentes actuales del neoinstitucionalismo coinciden en que es justamente este carácter más pragmático y menos dogmático de la racionalidad el que ha permitido mediante la complementariedad de la RS y la RP analizar e interpretar ciertos escenarios y problemáticas que antes estaban vedados para la Microeconomía Tradicional.

Finalmente, a criterio de los autores de este trabajo se hace necesario avanzar en el estudio de la RP, como también así continuar profundizando sus actuales intentos de formalización, puesto que a pesar de las críticas, éste programa alternativo se ha constituido en la principal usina de argumentos e instrumentos analíticos capaz de enfrentar la actual fase degenerativa que experimenta programa de investigación neoclásico. Todo ello, producto de que se vislumbra con amplia claridad como uno de los principales desafíos para las próximas generaciones de economistas la necesidad de avanzar hacia una teoría completa de la racionalidad económica que alcance un sano equilibrio entre la potencialidad heurística y el contenido empírico.

7. Referencias

ACCINELLI, E. *La Teoría de los Juegos Evolutivos*, Naturaleza y Reciprocidad. Publicaciones

de la Cátedra Bolívar. Temas de Teoría Económica y su Método. Documento N°15. Universidad Santiago de Compostela. 2011.

AGUIAR, F. *La Teoría de la Decisión e Incertidumbre: Modelos normativos y descriptivos*. Revista Empiria, Revista de Metodología de las Ciencias Sociales. n.8, p. 139-160, 2004.

ÁLVAREZ, J. Racionalidad, *Modelos Humanos y Teoría Normativa*. Revista Argumentos de Razón Técnica, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid. n.3 p. 93-114, 2000.

ARROYO, J., GUERRERO, D. *Decisiones en el manejo de Recursos de Uso Común: aplicaciones experimentales bajo un modelo de aprendizaje a la Cournot*. In: REUNIÓN ANUAL DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ECONOMÍA POLÍTICA, 46; 2011, Universidad Nacional de Mar del Plata, Ciudad de Mar del Plata.

BONATTI, P. *Los sesgos y las Trampas en la toma de decisiones*. Nota de Cátedra Teoría de la Decisión, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Disponible en <http://www.grandespymes.com.ar/2015/07/31/los-sesgos-y-las-trampas-en-la-toma-de-decisiones-2/>. Acceso 04/10/2016.

BONOME M. *La Racionalidad en la Toma de Decisiones: Análisis de la Teoría de la Decisión de Herbert A. Simon*. NetBiblio. Foro Europeo de Editores, 2009.

BOWLES S. *Microeconomics: Behaviors Institutions and evolutions*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

BRANDTS J. *La Economía Experimental y la Economía del Comportamiento*. Filosofía y Economía, Una mirada metodológica. Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía. p. 1-21, 2007.

BREWER, M. *In-Group Bias in the Minimal Intergroup Situation: A Cognitive-Motivational Analysis*. Psychological Bulletin, University of California, v. 86, n.2, p. 307-324, 1979.

CASTAÑEDA RODRIGUEZ, V. M. *Reflexión acerca de la representación del agente en la Te-*

oría *Económica Evolutiva*: controversias entre las perspectivas ortodoxas y heterodoxas. Cuadernos de Economía n. 309, p. 31-53, 2011.

COPELAND T., WESTON F., SHARTHI. K. *Financial Theory and Corporate Policy*. 4th. Edition. University of Pittsburgh, 2005.

CUADROS RUIZ, J. G. *Reglas Heurísticas y Sesgos cognitivos identificados en el proceso de libre elección de EPS, dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud de Colombia*: una aproximación experimental. 2015. Tesis (Maestría en Administración de Empresas) - Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Facultad de Ciencias Económicas.

DAMASIO, A. R. *Descartes' error*: Emotion, reason, and the human brain. Putnam Son's Editores, Nueva York, 1994.

ESTRADA GALLEGO, F. Herbert A. *Simon y la Economía Organizacional*. Cuadernos de Economía, v. 26, n.46, p. 169-199, 2007.

FONSECA SEPÚLVEDA, C. M. *Toma de decisión: ¿teoría racional o de racionalidad limitada?* Revista Kálathos, Revista Transdisciplinaria Metro-Inter, v.7, n.1, p. 1-13, 2013.

GARZA TOLEDO, E. *Neoinstitucionalismo, ¿opción ante la elección racional?* Una discusión entre la Economía y la Sociología. Revista Mexicana de Sociología, v.67, n.1, p. 163-203, 2005.

GIGERENZER, G. *Striking a Blow for Sanity in Theories of Rationality*. In: Essays in Honor of Herbert Simon. Augier, M y March, J.G. (eds), MIT Press, Cambridge. Forthcoming, 2004.

GIGERENZER, G. *How to make cognitive illusions disappear*: Beyond heuristics and biases. European Review of Social Psychology, n.2, p. 83-115, 1991.

GONZALEZ, C. *Una introducción a la racionalidad limitada y la teoría del comportamiento*. Gaceta de Economía, Año XVI, Número Especial, Tomo 2, 2011.

HERNÁNDEZ IGLESIAS, C. Herbert A. Simon,

1916-2001 y el futuro de la Ciencia Económica. Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa, v.13, n.2, p. 7-23, 2004.

IBARRA COLADO, E. Herbert A. *Simon y su monomanía*. El comportamiento humano como comportamiento artificial. Revista Gestión y Política Pública, v.19, n.1, p. 155-170, 2010.

KAHNEMAN, D. *Thinking fast and slow*. Penguin Books, London, England. Primera Edición, 2011. Farrar, Straux and Giroux. Estados Unidos, 2012.

KAHNEMAN, D. *Mapas de Racionalidad Limitada*: psicología para una economía conductual. Revista Asturiana de Economía, n.28, p. 181-225. Traducción de Mario Piñera, 2003.

KOLLOCK, P. *Social Dilemmas: The Anatomy of Cooperation*. Annual Review of Sociology, v.24, p. 183-214, 1998.

MARQUÉZ, G. Y WEISSMAN, D. *La futilidad de criticar el modelo de Simon de elección racional*. Revista Economía, v.33, n.26, p. 43-62, 2008.

MILLER MOYA, L. *Acción Colectiva y Modelos de Racionalidad*. Revista Internacional de Sociología. v.16, n.46. p. 161-183, 2007.

MORALES TIRADO, M. *La toma de decisiones individual de acuerdo a las ideas de Herbert Simon*. In: SISTEMA COMPLEJO ADAPTABLE Y APRENDIZAJE TECNOLÓGICO, SINCO, 2010.

MULLAINATHAN, S. y THALER, R. *Behavioral Economics*; NBER Working paper 7948, Cambridge, 2000.

PASCALE, R. *Del "hombre de Chicago" al hombre de Trevisky-Kahneman": aproximación a la racionalidad perfecta, la racionalidad acotada y la economía cognitiva*. Quantum: revista de administración, contabilidad y economía, p.15-28, 2005.

PLATA, L. Y MEJÍA, I. *¿Racionalidad clásica o racionalidad limitada?* In: JORNADAS DE EPISTEMOLOGÍA DE LA ECONOMÍA, 16, 2012, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos

Aires.

RABÍN M. *Psychology and Economics*. Journal of Economics Literature. v.36, n.1, p. 11-46, 1998.

ROBLES, J.M. *Racionalidad acotada: heurísticos y acción individual*. Revista Theoría, v.14, n.1, p. 37-46, 2005.

RODRIGUEZ QUINTANA E. *Toma de decisiones: la economía conductual*. 2012. Tesis (Maestría en Administración de Empresas) Universidad de Oviedo, España.

RODRIGUEZ ROQUETT, J. *Caminos de la racionalidad acotada: de la elección racional a la economía conductual*. 2014. Tesis (Maestría en Filosofía Teórica Práctica) Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.

RUBINSTEIN, A. *Modeling Bounded Rationality*. Boston, MIT Press, 1998.

RUIZ J. A. *Preferencias Sociales y Racionalidad en la Conducta Empresarial, un estudio de caso*. 2013. Tesis (Doctoral) Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

SBICCA, A. *Heurísticas no estudo das decisões econômicas: contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky*. Estudos Econômicos, v.44, n.3, 2014.

SELTEN, R. *Features of Experimentally Observed Bounded Rationality*. European Economic Review, v.42, p.413-436, 1998.

SILVA, G. *Cooperación humana, reciprocidad y castigo*. Un enfoque evolutivo. Revista Colombiana de Filosofía Científica, v.15, n.30, p. 81-121, 2015.

SIMON, H. *A behavioral model of Rational Choice*. The Quarterly Journal of Economics. v.69, n.1, p. 99-118, 1955.

SIMON, H. *Rational choice and the structure of the environment*. Psychological Review, v.63, p.261-273, 1956.

SIMON, H. *Information Processing Models*

of Cognition. Annual Review of Psychology, v.30, p. 363-396, 1979.

SIMON, H. *De la racionalidad sustantiva a la procesal*. In: Filosofía y Teoría Económica, Hahn Y Hollis (comps), Fondo de Cultura Económica, 1986, p.130-171.

SIMON, H.A. *The Information-Processing Theory of Mind*. American Psychologist, v.50, n.7, p. 507-508, 1995.

SIMON H. *Administrative Behavior*. Cuarta Edición. The Free Press, 1997.

SLOVIT, P.; FINUCANE, M.; PETERS, E.; MCGREGOR, D. *Rational actor or rational fools: implications of the affect heuristic for behavioral economics*. Journal of Socioeconomics, n.31, p. 329-342, 2002.

SMITH, P. *The Economics and of Anti-Begging Regulations*. The American Journal of Economics and Sociology, v.64, n.2, p. 549-577, 2005.

SMITH, V. *Racionalidad Constructivista y Ecológica en Economía*. Revista Australiana de Economía, RAE n.32, p. 197-273, Traducción de Marta Durán y Javier Mato, 2005.

TREVSKY A, KAHNEMAN D. *The Framing of Decisions and the Psychology of Choice*. Science, New Series, v.211, n.4481, p. 453-458, 1981.

URRA, J.; MEDINA A. Y ACOSTA, A. *Heurísticos y sesgos cognitivos en la dirección de empresas: un meta-análisis*. Revista Venezolana de Gerencia, v.16, n.55, p. 390-419, 2011.

VIDAL DE LA ROSA, G. *La Teoría de la Elección Racional en la Ciencias Sociales*. Sociológica, v.23, n.67, p. 221-236, 2008.

¹ Criterio a través del cual se hizo posible abordar la problemática de toma de decisiones bajo condiciones de riesgo.

² Ello significó que las Funciones de Utilidad adoptaron los requisitos planteados por Morgenster y Von Neumann y adelantos teóricos que de allí derivaron: 1) loterías y 2) definición de aversión al riesgo en los agentes económicos, lo cual decantó en importantes avances para el estudio de áreas aplicadas específicas tales como las Finanzas Corporativas.



Relatório de Viagem

**Projeto “Gestão Social e
Cidadania: O Controle Social do
Desenvolvimento Regional”**

**Relatório de viagem
SANTIAGO E PROVÍNCIA DE
LOS LAGOS - CHILE
(09 a 16 de dezembro de 2015)**

Esta é a segunda missão internacional prevista no projeto Pró-integração “Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento regional”. O período de realização foi do dia 09 ao dia 16 de dezembro de 2015.

Inicialmente estava prevista a participação da Universidad de Arte e Ciencias Sociales – ARCIS. Porém, essa universidade está em processo de reestruturação e foi necessário fazer contato com outras instituições de ensino superior para apoiar as atividades do projeto no país. Nesse sentido as instituições Universidad de Chile – UC (Santiago) e Universidad de Los Lagos – ULL (Puerto Montt) foram contatadas. A seguir são descritas as atividades realizadas no país, os participantes e os resultados .

10 de Dezembro, quinta-feira

Dia 10 de dezembro, pela manhã, nas dependências do Instituto de Asuntos Públicos da Universidad de Chile – IAP-UC, foi realizada a primeira reunião. Desta reunião participaram os professores Cristhian Pliscoff, Leonardo Letelier e Miraya Dávila, pelo IAP-UC e Fernando Guilherme Temório (EBAPE/FGV), Airton Cardoso Cançado (UFT) e Lamou-nier Erthal Villela (UFRRJ), coordenadores do projeto Pró-integração.

Nessa reunião o projeto foi apresentado e foram debatidas as possibilidades de participação da UC no projeto. Ficou acertado que a UC passaria a fazer parte formalmente do projeto e a primeira ação concreta seria a apresentação de trabalhos para o primeiro número do periódico Controle Social e Desenvolvimento Territorial. Dado o Chile ser um Estado unitário, diferente do Brasil, que é um Estado federado, a proposta é que a equipe da UC apresente pelo menos dois textos. O primeiro englobará uma descrição do processo de desenvolvimento territorial no país e o segundo uma descrição da participação cidadã neste processo. À semelhança do Equador, foi sugerida ainda a elaboração de outro artigo que descreva a situação das comunidades indígenas, especificamente os Mapuches, bem como sua inserção no desenvolvimento dos territórios no Chile.

No mesmo dia, na parte da tarde, houve o encontro da equipe do Brasil com o diretor do Instituto de Asuntos Públicos da UC, professor Hugo Fruhling Ehrlich. Da Universidad de Chile, ainda estavam presentes os professores Cristhian Pliscoff e Leonardo Letelier. Nessa reunião foi discutida a entrada formal do IAP-UC no projeto, bem como a possibilidade de assinatura de convênios tipo entre a UC e as participantes do Pró-integração EBAPE/FGV, UFRRJ e UFT.

11 de Dezembro, sexta-feira

Nessa data o professor Fernando Guilherme Tenório, proferiu uma palestra, intitulada “A cultura gerencial na burocracia pública brasileira” para estudantes do IAP-UC. Após a palestra houve interação com o público composta de estudantes e professores, na forma de debate sobre o tema. Após a Palestra o prof. Fernando Guilherme Tenório concedeu uma entrevista gravada pelo setor de Audiovisual da Universidade.

12 de Dezembro, sábado

Na parte da manhã os pesquisadores realizaram a viagem entre Santiago e Puerto Montt para dar continuidade a missão. Na tarde, do sábado, entre 15h às 18h houve a primeira reunião com a Universidad de Los Lagos. A reunião ocorreu com o professor Alejandro Santibañez do Departamento de Gobierno y Empresas da Universidad Los Lagos em Puerto Montt. Na ocasião o projeto “Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento regional” foi apresentado e o prof. Santibañez apresentou a programação da visita na Região de Puerto Montt, bem como descreveu os projetos Caso proyecto FIC 518-24 “DESARROLLO Y TRANSFERENCIA TECNOLOGICA PARA LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y MEJORAS EN LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS APICOLAS CON BASE ORGANICA DE ORIGEN REGION DE LOS LAGOS” (doravante denominado Proyecto 1) y proyecto FIC “INNOVACION PARA EL DESARROLLO DEL EMPRENDEMIENTO EN PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE LA REGION DE LOS LAGOS” (doravante denominado Proyecto 2).

Ambos projetos em andamento pela Universidad Los Lagos sob sua coordenação. Após a apresentação dos projetos houve um espaço para as dúvidas e perguntas sobre o andamento dos projetos.

14 de Dezembro, segunda-feira

Na manhã do dia 14, entre 9 h as 11 hs houve uma reunião com a Equipo Fomento Productivo GORE Los Lagos, que aconteceu no Consejo Regional - Region de Los Lagos. O Prof. Alejandro Santibañes iniciou a exposição descrevendo nossa missão e posteriormente o prof. Tenório apresentou o nosso projeto. Fomos recebidos pela Sra. Lorena Var-

gas, da Unidad de Fomento e Innovación (e-mail: lvargas@goreloslagos.cl). A Sra. Lorena descreveu o funcionamento do Fundo de Inovação e Competitividade do governo chileno onde os projetos se candidatam por meio de um concurso dentro de linhas de fomento previamente definidas. Os projetos vencedores irão elaborar uma ação de do tipo “extensão universitária” junto aos beneficiários: associações, câmaras de comércio, etc. Há um fundo orçamentário para os governos regionais definirem suas ações, porém os temas principais são ditados pelas demandas sociais através de participação social. Em seguida fomos recebidos pelo Sr. José Plaza – coordenador da unidade de fomento e inovação do governo regional – (e-mail: jplaza@goreloslagos.cl). O Sr. Plaza expôs o processo de tomada de decisão sobre o uso dos recursos e as avaliações e resultados.

No mesmo dia, às 12h nos reunimos com professores da Universidad de Los Lagos para apresentação do projeto e debates sobre futuros acordos de cooperação universitária. Presentes:

- Alejandro Santibañes Handsuhuli (e-mail: asantiba@ulago.cl), professor de Políticas Públicas;

- Nancy Alarcon Henriquez (e-mail: alarcon@ulagos.cl), professora de Avaliação de Projetos;

- Luiz Ferando Duque Poblate (e-mail: adque@gmail.com), professor de Estudos Organizacionais;

- Nelson Diaz Pacheco (e-mail: ndiaz@ulagos.cl), professor de Relações Internacionais; e

- Gerarso Gonzalez A. (e-mails: ggonzalez@ulagos.cl e ggonzalez@usal.es), professor de Ciencias Politicas.

Na oportunidade foi discutida a possibilidade de elaborar acordos entre as universidades participantes do projeto com a Universidad de Los Lagos. Definiu-se como primeira ação o convite para envio de artigos e corpo de avaliadores da revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial. Iniciou-se um debate sobre a possibilidade de formar uma rede de pesquisadores na América latina para discutir Desenvolvimento, Descentralização e participação cidadã.

Entre 15h-17h foi realizada uma visita de campo ao Proyecto 2 na Cidade de Fru-

tillar, onde foram realizadas entrevistas com a equipe técnica e beneficiários diretos do projeto.

Em seguida, entre 17h-19h, houve a visita ao Proyecto 1 na Cidade de Purranque. Nessa segunda visita, houve também conversas com a equipe técnica e beneficiários diretos. Na oportunidade fomos recebidos pelo apicultor Sr. Bruno Fierro (pequeno produtor de mel) de Purranque, na Província de Osorno. Ele é especialista na produção de abelhas rainhas adaptadas ao clima e ambiente local.

Em seguida fomos para uma associação de artesãos que trabalham com pessoas deficientes físicas no desenvolvimento de atividades manuais. No local, o Prof. Tenório concedeu uma entrevista para a TV Vision, uma emissora de TV local, da cidade de Frutillar. O professor foi entrevistado pelo repórter Sr. Albano Saldivia.

Logo após, nos dirigimos à Universidad de Los Lagos - Campus Osorno, onde fomos recebidos pelos professores Emir Valencia, Dr. Em Química, e pelo prof. Sergio Gonzalez, Engenheiro Químico. Ambos são professores da universidade e integram o Proyecto 1. Os professores estão desenvolvendo novos produtos para agregar valor a cadeia produtiva do mel. Como exemplo nos foram apresentadas as técnicas laboratoriais para produção de mel em pó, verniz de própolis, mel pasteurizado, própolis e pólen. Os equipamentos para tais inovações são financiados pelo projeto.

15 de Dezembro, terça-feira

Às 10h houve uma reunião do Proyecto 1 e em seguida fomos para um dia de campo na Cidade de Puerto Varas que se estendeu até as 21h.

Fomos recebidos na propriedade do apicultor orgânico Sr. Hector Navarette. Na ocasião 50 (cinquenta) outros produtores de mel, estavam presentes para conhecer o apiário Laguna Pato. Também estavam presentes outros atores locais, como representantes de prefeituras, do Ministério da Agricultura e Universidade. Após a visita houve uma apresentação das normas técnicas de produção de mel orgânico, com discussões e debates entre os produtores locais.

Na oportunidade, conhecemos também o local onde o mel é processado, que fica a alguns quilômetros da propriedade onde fica o Apiário.

16 de Dezembro, quarta-feira

Por atraso na saída do voo de Puerto Montt devido a uma greve dos aeroviários no Chile, a equipe perdeu a conexão em Santiago e só conseguiu embarcar no dia 17/12/2015.

Resumo das Atividades

Data	Local	Atividades
10/12/2015	<i>Instituto de Asesorías Públicas de la Universidad de Chile – IAP-UC (Santiago)</i>	Reunião com a equipe da Universidad de Chile
11/12/2015	<i>Instituto de Asesorías Públicas de la Universidad de Chile – IAP-UC (Santiago)</i>	Palestra do Prof. Fernando Tenório para alunos da instituição
12/12/2015	Viagem Santiago-Puerto Montt Reunião com prof. Santibañes (Puerto Montt)	Exposição dos projetos (da equipe local e da nossa equipe) e planejamento final das ações
14/12/2015	<i>Consejo Regional - Región de Los Lagos (Puerto Montt)</i>	Reunião com a <i>Equipo Fomento Productivo GORE Los Lagos</i>
	<i>Universidad de Los Lagos</i>	Reunião com professores da <i>Universidad de Los Lagos</i>
	Cidade de Frutillar	Visita ao Proyecto 2
	Cidade de Putranque	Visita ao Proyecto 1
	Cidade de Putranque	Visita ao Sr. Bruno Fierro (apicultor)
15/12/2015	Cidade Puerto Varas	Dia de Campo no aquíario Laguna Pato
16/12/2015	Viagem Puerto Montt – Rio de Janeiro	

ANEXOS

ANEXO I - Reunião com a equipe da Universidade de Chile - Santiago, Chile



Professor Fernando Tenório realiza apresentação e conduz a reunião com equipe de representantes da Universidad de Chile - Santiago - Chile.

ANEXO II - Palestra do Professor Fernando Guilherme Tenório para Alunos da Escuela de Gobierno e Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos (Universidad de Chile - Santiago, Chile)



Alunos assistem a palestra do Professor Fernando Tenório na Universidad de Chile e Professor Fernando Tenório (dir.) e representante da Universidad de Chile (esq.) na palestra.

ANEXO III - Reunião com a Equipe Fomento Productivo GORE Los Lagos - Universidad de Los Lagos, Puerto Montt, Chile



Sentido horário: Equipe local de fomento produtivo (GORE Los Lagos), Prof. Lamounier e Prof. Airton.



Professor Tenório, e o Professor Luiz Ferando Duque Poblate (Estudos Organizacionais da Universidad de Los Lagos).

ANEXO IV - Visita Técnica de Campo ao Proyecto 2 pela Equipe do Pró-Integração - Frutillar, Los Lagos, Chile



Visita ao Proyecto 2 (Innovación para el Desarrollo del Empreendimiento em Personas Com Discapacidad de la Región de Los Lagos).



Visita ao Proyecto 2 (Innovación para el Desarrollo del Empreendimiento em Personas Com Discapacidad de la Región de Los Lagos). Ao fundo a equipe Pró-Integração e à esquerda (em pé) o Prof. Alejandro Santibañez.



Detalhe do artesanato do Proyecto 2 em Frutillar, Província de Los Lagos, Chile.

ANEXO V - Visita Técnica à cidade de Purránque, Província de Los Lagos - Chile (Proyecto 1 - Desarrollo y Transferencia Tecnológica para la Diversificación Productiva y Mejoras em la Comercialización de Productos Apícolas com Base Orgánica de Origen Región de Los Lagos)



Equipe Pró-Integração com trajes para realização de visita técnica de campo à produção apicul-tora do Proyecto 1.



Bruno Fierro (apicultor) em primeiro plano e o Professor Alejandro Santibañez (ao fundo), em visita de campo ao Proyecto 1, em Purrانque, Província de Los Lagos, Chile.



Apicultor Bruno Fierro e a Equipe Pró-Integração durante a visita de campo ao Proyecto 1.



Detalhe de experimentos produção meleira orgânica durante a visita de campo à propriedade de Bruno Fierro.

ANEXO VII - Dia de Campo no Apiário Laguna Pato na Cidade de Puerto Varas, Província de Los Lagos, Chile.



Populares, académicos e técnicos acompanhando e participando do Dia de Campo em Puerto Veras, Chile.



Populares, acadêmicos e técnicos acompanhando e participando do Dia de Campo em Puerto Varas, Chile.



Detalhe da Produção meleira na cidade de Puerto Varas, Província de Los Lagos, Chile, durante o dia de campo.



Monografia

Memórias da Cultura de Volta Redonda A trajetória do Conselho Municipal de Políticas Culturais

**Vinícius Henrique Brandão
Júlio Cesar Andrade de Abreu**

**Monografia de conclusão da Graduação em
Administração Pública – Universidade Federal Fluminense
Ano de obtenção: 2016.**

Resumo

O presente artigo analisa o novo formato da gestão das políticas públicas, o qual se constitui como o redesenho institucional implementado no país, avanço garantido a partir da Constituição Federal de 1988 e endossado na forma de Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Este novo formato instituiu a descentralização e a participação da sociedade nos mais variados eixos alvos de políticas públicas e ações governamentais nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, os Conselhos Municipais de Política Cultural tornam o locus de articulação política e cultural em busca de formulação de políticas públicas para o setor, através da interação entre os atores inseridos nesses espaços e das ferramentas e ações disponíveis para o seu avanço e desenvolvimento.

Palavras-chave

Conselhos Gestores; Democracia Participativa; Gestão Pública

Abstract

This article analyzes the new format of public policy management, which is constituted as the institutional redesign implemented in the country, guaranteed advance from the 1988 Federal Constitution and secured in the form of Management Councils for Public Policy. This new format introduced decentralization and participation of society in various axes targets of public policies and government actions in the three spheres of government: federal, state and municipal. In this perspective, the Municipal Councils of Cultural Policy make the political and cultural articulation locus in search of public policies for the sector, through the interaction between the actors inserted in these spaces and the tools and actions available for their advancement and development.

Key Words

Management Councils; Participative Democracy; Public administration

Abstracto

En este artículo se analiza el nuevo formato de gestión de políticas públicas, que se constituye como el rediseño institucional implementado en el país, garantía de avance de la Constitución Federal de 1988 y obtenido en forma de Consejos de Gestión de Políticas Públicas. Este nuevo formato introdujo la descentralización y participación de la sociedad en diversos ejes objetivos de políticas públicas y acciones gubernamentales en las tres esferas de gobierno: federal, estatal y municipal. En esta perspectiva, los Consejos Municipales de Política Cultural hacen del locus político y cultural de articulación en busca de políticas públicas para el sector, a través de la interacción entre los actores insertados en estos espacios y las herramientas y acciones disponibles para su avance y desarrollo.

Palabras claves

Consejos de gestión; Democracia Participativa; Administración Pública

Introdução

A Constituição de 1988 (CF/1988) fora abordada por muitos juristas como a Constituição Cidadã, e por meio de diversos artigos, definiu a participação social como necessária em algumas políticas, abrindo assim espaço para debates e discussões, há o surgimento de uma nova perspectiva sobre a democracia participativa, onde parte dessa participação apresenta-se na forma de Conselhos. (RONCONI, DEBETIR, MATTIA, 2011).

Os Conselhos, acima de todas as percepções, são enormes aliados da democracia participativa e da maneira de como implantar políticas públicas destinadas a uma determinada parcela da sociedade. É de conhecimento de que o gestor, mesmo o mais engajado em seu ofício, não poderá em todos os casos atender a todas as demandas da classe à qual este representa, logo, somente pessoas envolvidas no cotidiano, ou seja, as que vivenciam questões pertinentes ao seu segmento, é que saberão como dialogar e expor os anseios deste grupo. Desta maneira, o segmento ganha visibilidade e voz através de conselhos organizados. Garantindo maior participação social e o exercício da cidadania. Logo, descentralizou-se o poder que outrora estava apenas no Estado, agora transferindo-o para os conselhos, estes podendo ser considerados instituições híbridas, onde Poder Público e Sociedade civil partilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos, que captam demandas e pactuam interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinada área de política (AVRITZER e PEREIRA, 2005)

Ao abordar os conselhos, devemos ter em mente que os tais dizem respeito a um apanhado de normas, regras para o seu bom funcionamento, valores e premissas aos quais os gestores estão ligados, tais como a carga histórica de lutas e conquistas de espaços, acordos entre pares da sociedade e regimento interno para o bom funcionamento. Tudo isso diz respeito a um arranjo institucional, o que vai além de apenas uma sala, ou um espaço. Os conselhos contribuem para a democratização da gestão pública e a participação ativa da sociedade dentro da mesma, afastando premissas de que o Estado se mantém longe e repleto de complexidades para com o cidadão. O conselho abre precedentes para a participação popular e comum dos mais distintos grupos de movimentos sociais. (GOHN, 2001, p. 56)

Abordar a temática democracia participativa é também falar acerca de cultura política brasileira, de como os cidadãos brasileiros enxergam essa cultura reverberada pelos tempos através da histórica política do país. Nota-se o pouco ou nenhum envolvimento por parte de importantes segmentos da sociedade na construção de políticas públicas as quais lhes dizem respeito, o que fica evidenciado pelo esvaziamento de fóruns e de conferências. Conferências estas, que em sua maioria apresentam caráter deliberativo, assim dando liberdade para que possíveis agentes do governo deliberem por interesse e/ou vontade própria utilizando-se deste aparelho popular para tomar decisões as quais apenas lhes cabem respeito.

Instituídos no âmbito federal, os Conselhos Gestores passam então a ser obrigatórios em todos os níveis de governo, vindo a agir debaixo da exigência da fiscalização do repasse de recursos da esfera federal para os estados e municípios. Estes espalham-se por todo país em forma de arranjos institucionais, sendo desta forma temáticos pois estão ligados a políticas sociais específicas (saúde, assistência social, cultura, etc) ou deliberativos, onde suas atribuições não ficam apenas restringidas à formulação de sugestões ou encaminhamento de demandas, mas sobretudo, a decisão das políticas públicas. E analisamos nestes conselhos algo em comum, a composição paritária entre governo e sociedade, pois se constituem por representantes da sociedade civil e da esfera governamental, e a autonomia em relação ao governo,

apesar da vinculação a órgãos públicos (TATAGIBA, 2002).

Dada a introdução ao tema, delineado os termos mais importantes para tal caminho a percorrer, voltemos neste momento nossa atenção para os conselhos municipais instituídos no município de Volta Redonda tomando-os como objeto de estudo. Aprofundando esta análise, tomemos como base o conselho municipal de políticas culturais. Outrora apontado como um dos conselhos municipais pioneiro no que diz respeito a temática cultural no Brasil.

Objetivando designar uma visão analítico-construtiva, o presente estudo procura apontar o histórico de formação do conselho municipal de política cultural do município de Volta Redonda e os seus arranjos institucionais. Caminhando para esta finalidade, abordaremos os pontos imensamente relevantes acerca do processo de construção e planejamento no qual um conselho gestor deve abordar. Levantaremos a importância do conselho para a instauração do Plano Nacional de Cultura, bem como conseqüentemente a implantação do Fundo Municipal de Cultura. Apontando então como o plano fortalecerá a cultura local e a sua ampla divulgação. Com estas informações, poderemos traçar possíveis caminhos aos quais o conselho municipal de política cultural de Volta Redonda poderá trilhar afim de que se solidifique, ganhe amplitude e seja reconhecido por toda a categoria como instrumento de luta e democracia.

Referencial teórico

A democracia traduzida pelos conselhos gestores

A democracia, como afirma Dahl (2001), provavelmente fora inventada mais de uma vez e em mais de um lugar. Contudo, vemo-la viabilizando a participação cidadã pela primeira vez na Grécia, cidade de Roma, cunhado pelos gregos o termo *demokratia* (*demos*: povo; e *kratos*: governar). (KELSEN, 2000)

Entretanto, mesmo os gregos, não deixavam de lhe fazer ressalvas. Platão dizia que a mesma seria apenas a melhor forma de governo entre as piores, ou seu oposto, a pior forma entre as melhores. Aristóteles, mais generoso, distinguia formas diversas de democracia, desde os governos com participação igualitária de pobres e ricos, até a soberania da massa e não da lei, sendo esta última, para ele, a forma de governo mais corrupta e detestável. Bobbio (2004).

A democracia, logo a participação popular, tende a ser vista e conceituada à maneira de a sociedade buscar a soberania popular, encontrando a liberdade para o debate e a participação nas esferas e camadas do poder político e no que diz respeito à tomada de decisões, garantido a liberdade individual de cada cidadão. Touraine (1996).

Reafirmando os conceitos da democracia participativa e deliberativa, Oliveira (2010), vemos emergir no Brasil em 1988, sob a ótica da participação popular, um novo texto para a Constituição, esta aclamada agora como “cidadã”. E assim embasando a formação dos conselhos gestores, aproximando a sociedade civil organizada as políticas públicas e a gestão pública. Onde a participação popular é entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas, Tenório (1994).

De acordo com Nahra (2007), “Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por representantes da sociedade civil e poder público, cuja atribuição é a de propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo, ao qual cabe garantir a sua permanência”.

Logo quando falamos acerca dos conselhos gestores, um termo vem à tona: controle social. Em termos práticos, é um conceito clássico da sociologia que significa o “conjunto de meios de intervenção, quer positivos ou negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem à normas que a caracterizam...”. Ou seja, é um controle exercido pela sociedade sobre seus membros individualmente e, em decorrência, sobre si mesma (GARELLI, 1983:285).

Logo, partindo da institucionalização dos conselhos e sua disseminação pelos municípios brasileiros, tornando-os importantes instrumentos à disposição da sociedade para o exercício do controle social sobre as políticas públicas, temos a percepção de que a democracia tem-se horizontalizando, permitindo que cada vez mais a sociedade se organize e tenha acesso e voz nos espaços cabidos. Conclui-se então que os conselhos precisam configurar-se mais como um espaço de participação do que de representação, sob o risco de tornar-se semelhante, em seus pontos negativos, à “distante” representação parlamentar (SANTOS, 2000) de forma que haja no consciente da sociedade que a participação na vida política, não lhes é algo longínquo ou abstrato.

Metodologia

Entrevista em profundidade

“Entrevista é uma das mais comuns e poderosas maneiras que utilizamos para tentar compreender nossa condição humana”, segundo Fontana & Frey (1994). Baseando-se nesta afirmação supracitada, definiu-se como método de coleta de informações e análise a Entrevista em Profundidade. A entrevista em profundidade é um recurso que busca, através de bases em teorias e de alguns pressupostos já definidos pelo pesquisador, obter respostas a partir da experiência subjetiva de uma fonte, selecionada por deter informações que se deseja conhecer.

Acerca do caminho percorrido na estruturação do texto, ressaltamos a fala de Demo (2001,) sobre pesquisa qualitativa. Este afirma que os dados não são apenas colhidos, mas também resultam da interpretação e reconstrução pelo pesquisador, em diálogo inteligente e crítico com a realidade. O que permite ao pesquisador uma ampla gama de descobertas, no qual as perguntas lhe permitem explorar determinado assunto ou aprofundá-lo, descrevendo seus processos e fluxos, tal como a compreender o passado, analisar, discutir e fazer prospectivas. Cria a possibilidade ainda de identificar problemas, padrões e detalhes, perceber juízos de valor e interpretações caracterizando a riqueza de um tema.

Godoi e Balsini (2010) ressaltam que a ênfase da pesquisa qualitativa é interpretar os significados e as intenções dos atores sociais investigados, de modo que os dados são representações dos atos e das expressões humanas, o que exige a imersão do pesquisador no contexto que será analisado. Frente a tal afirmativa, foi de crucial necessidade para o andamento da pesquisa o aprofundamento na vivência

e práticas relacionadas ao objeto de pesquisa bem como o conhecimento dos arranjos institucionais, os quais norteiam todo funcionamento das reuniões. Desta maneira, próximo a realidade da complexidade organizacional e da relação as quais estão envolvidos os atores sociais em questão, pode-se então alcançar o objetivo de profundidade.

O modelo selecionado para coleta de dados e informações foi o de entrevista aberta, modelo no qual pode ressaltar, ser exploratória e flexível, não havendo sequência predeterminada para as questões ou parâmetros nas respostas. Conta como ponto de partida um tema, ou uma questão ampla permitindo fluir livremente todo diálogo, o que permite ao entrevistado a liberdade de definir as respostas em seus próprios termos. Assim temos a capacidade de um a resposta a uma questão poder ser a origem de uma próxima pergunta, o que permite aprofundar no assunto.

Logo, concluímos que no campo de investigação em Administração, Leão (2009) afirma que olhar o fenômeno a partir de uma perspectiva multiparadigmática permite que pesquisadores que veem os estudos organizacionais como sendo multifacetados desenvolvam trabalhos utilizando a triangulação de métodos e técnicas de pesquisa oriundos de diversas abordagens. Com isso, o uso de entrevistas “em profundidade” nos estudos organizacionais pode possibilitar o enriquecimento do conhecimento relacionado ao contexto social, produzindo conhecimentos e análises, e criando novas formas de compreender os fenômenos nos contextos abordados.

A escolha dos entrevistados

Tratando-se acerca do Sistema Nacional de Cultura e acerca de seu desdobramento nos conselhos gestores a nível municipal, a pesquisa recaiu sobre os conselheiros de política cultural da cidade de Volta Redonda junto a um membro representante do poder público. O método desenvolvido para coleta de informações foi o de entrevista. O Conselho Municipal de Política Cultura de Volta Redonda (CMPCVR) conta com o número de oito conselheiros, estando presentes no momento da entrevista cinco conselheiros, e mais um representante do poder público. A coleta de informações de pesquisa se deu no dia 02 de agosto de 2016 após um encontro do conselho. As questões abordadas foram: Como o CMPCVR dialoga com o SNC? Quais os próximos passos e o futuro do CMPCVR?

A importância dos Conselhos Municipais de Políticas Culturais

Partiremos neste momento sob a ótica de que os pequenos municípios podem, de várias vezes, funcionar como microscópios para políticas públicas, uma maneira muito mais detalhada e minuciosa de analisá-las, podendo revelar por si fenômenos que, apesar de universais, tendem a perder-se na complexidade das relações políticas das grandes cidades. Desta maneira, município a município, teremos maneiras e formas diferentes da maneira de vivenciar e interpretar uma determinada política pública. Fato que fica refletido através dos Conselhos Municipais da cidade, este como o órgão do Poder Público mais próximo aos cidadãos, o qual dá suporte à voz e a participação direta na política do município.

Quando tratamos acerca dos conselhos municipais é crucial chegarmos ao conceito de Poder local, este mais abrangente que o conceito de governo local. No caso brasileiro, antes o poder local era delimitado a uma região, como por exemplo, quando havia os coronéis que detinham certo poder na esfera local, mas a partir da década de 90, com a contribuição da cultura “[...] o poder local passa a ser visto, de um lado como a sede político-administrativa do governo municipal [...] e, de outro, pelas novas formas de participação e organização popular.” (GOHN, 2001, p. 38). Com essa redefinição, o poder local passa a ser sinônimo de força social, no sentido de empoderar (empowerment) a comunidade.

Agora analisemos a maneira como o Estado tem-se portado e relacionado quando o assunto diz respeito a cultura. O que temos é o confronto de ideias, que ora defendem um distanciamento do poder público das questões culturais, estas por serem consideradas única e exclusivamente matéria de interesse da sociedade e dos cidadãos, ora propõe a presença forte do Estado no universo cultural, por entendê-la como instrumento para que projetos políticos de variados assuntos conquistem hegemonia ideológica (Hollanda, 2011). E a resposta para tais posicionamentos deu-se através de uma via alternativa a tais posicionamentos liberais e republicanos, o caminho vem se consolidando através da Constituição de 1988, e vemos o que podemos chamar de “política cultural democrática”, a qual se fundamenta no Artigo 215, a saber: O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais. Temos aqui então o embasamento necessário para que torna a cultura semelhante as demais pautas de políticas públicas, em particular as políticas sociais. Logo um direito do cidadão, portanto uma obrigação do poder público.

Devidamente pontuada a importância dos conselhos municipais gestores e a relação do Estados com as questões político-culturais, correlacionemos ambos os pontos no aspecto em que se mostra de suma importância a existência de um Conselho Municipal de Políticas Culturais, este devidamente estruturado e forte em representatividade, uma vez que podemos observar a continuidade das políticas públicas de cultura ainda provenientes do Estado, porém, com um nível cada vez mais elevado de participação e consequentemente de controle social.

Dentro das premissas de controle social, nota-se dois vieses pelos quais os modelos de formação do conselho seguem, um consultivo ou deliberativo. Para tanto, devem propor, formular, monitorar e fiscalizar as políticas culturais, a partir das diretrizes emanadas das Conferências de Cultura. A tarefa de propor e formular deve resultar num Plano Municipal de Cultura de médio e longo prazos, feito pelo órgão de cultura em conjunto com o Conselho de Política Cultural e com a colaboração dos fóruns da sociedade civil. Com o Plano em mãos, fica mais objetiva a tarefa de monitorar e fiscalizar a execução dos programas, projetos e ações culturais. Os Conselhos de Política Cultural estão totalmente alinhados com o conceito e os princípios do Sistema Nacional de Cultura e, juntamente com as Conferências de Cultura, são componentes estratégicos do SNC, porque neles as políticas públicas são construídas e pactuadas por meio de um diálogo verdadeiramente democrático entre o Poder Público e a Sociedade Civil. Por isso, é vital para legitimação política do Sistema Nacional de Cultura a reestruturação dos Conselhos de Cultura tradicionais, ampliando sua composição e assegurando a paridade e a escolha democrática dos representantes da sociedade civil. (Brasil, 2011)

Sistema Nacional de Cultura (SNC)

O Sistema Nacional de Cultura, ou simplesmente SNC, é um modelo de gestão e promoção de políticas públicas de cultura que pressupõe a ação conjunta dos entes da República (União, estados, municípios

e Distrito Federal) para democratização do setor, trabalhando com seus respectivos sistemas de cultura, organizados de forma autônoma e em regime de colaboração.

O SNC tem como principal objetivo o fortalecimento das políticas culturais de todo o país, isto por meio de institucionalização e ampliação da participação social para promover desenvolvimento – humano, social e econômico – com pleno exercício dos direitos culturais e amplo acesso a bens e serviços culturais. (Brasil, 2011)

O Sistema Nacional de Cultura é baseado nas experiências de outros sistemas nacionais de articulação de políticas públicas, como caso específico, cita-se o Sistema Único de Saúde (SUS). Muitas foram as semelhanças com os demais sistemas, ao que se pode citar os princípios e as diretrizes, a divisão de atribuições e responsabilidades entre os entes da federação (governos federal, estadual e municipal), o repasse de recursos e a criação de instâncias de controle social (CARVALHO,2009)



Fonte: Elaborado pelo autor

O Ministério da Cultura (MinC) instituiu grupos de trabalho para atuarem na elaboração da proposta de estruturação do sistema e na formulação de propostas relativas à formação na área da cultura.

No dia 30 de maio de 2012 a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Emenda Constitucional a PEC 416/2005, conhecido como PEC da Cultura. Ela acrescenta o art.216-A à Constituição para regulamentar o SNC. A proposta tramitou na Câmara desde 2005 e depende de legislação específica também nos estados e municípios

A adesão dos estados, municípios e Distrito Federal se dá de maneira voluntária e é realizada através de assinatura de protocolos de intenção que contêm compromissos e obrigações entre as partes signatárias. Para isso, os entes federativos devem instituir os elementos que constituem o sistema.



Fonte: Elaborado pelo autor

A adesão ao sistema se dá por meio da assinatura de um acordo de cooperação federativa, uma convenção junto ao Governo Federal, onde os estados e municípios se comprometem a trabalhar conjuntamente para desenvolver os componentes estruturantes do SNC. Ela expressa o compromisso dos signatários com a continuidade das políticas públicas nas três esferas do governo e a participação e responsabilização dos entes no desenvolvimento das atividades e da diversidade cultural brasileira. (BRASIL, 2011)

Marco Legal

O Sistema Nacional de Cultura como instrumento de gestão compartilhada de políticas públicas

de cultura entre os entes federados e a sociedade civil tem como principal objetivo o fortalecimento das políticas culturais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios por meio de institucionalização e ampliação da participação social para promover desenvolvimento – humano, social e econômico – com pleno exercício dos direitos culturais e amplo acesso a bens e serviços culturais. (BRASIL,2013)

Os instrumentos que dão amparo jurídico ao SNC são: o artigo 216 – A da Constituição Federal, aprovado pela Emenda Constitucional nº 71/2012; a Lei nº 12343/2010 que institui o Plano Nacional de Cultura (PNC); a Portaria nº 123/2011 do Ministério da Cultura, que estabelece as 53 Metas do PNC; e o documento básico do Sistema Nacional de Cultura aprovado pelo Conselho Nacional de Política Cultural.

O SNC obedece aos seguintes princípios	
Universalização do acesso aos bens e serviços culturais	Transversalidade das políticas culturais
Fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento	Transparência e compartilhamento de informações
Cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural	Democratização dos processos decisórios com participação e controle social
Integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas	Descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações
Complementaridade nos papéis dos agentes culturais	Ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura
Diversidade das expressões culturais	Autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil

Plano Nacional de Cultura

Não se pode falar em Sistema Nacional de Cultura sem mencionar o Plano Nacional de Cultura ou PNC, pois ambos estão intimamente ligados e relacionados, uma vez que um é respaldo legal para existência de outro. Pois bem, o PNC trata-se de um instrumento de gestão brasileiro, de médio/longo prazo das políticas públicas de cultura, com duração decenal, segundo parágrafo terceiro do Artigo 215 da Constituição Federal de 1988.

O PNC é elaborado conjuntamente entre o poder público e os representantes da sociedade civil organizada - o qual tem como objetivo a orientação da implementação das políticas culturais e assegurar

a continuidade enquanto política de Estado, promovendo, assim, a descentralização dos recursos federais, a participação popular, e protegendo a diversidade cultural brasileira. Nele estão estabelecidas as estratégias e metas, definindo os prazos e recursos necessários a implementação.

O PNC está previsto na Constituição Federal desde a aprovação da Emenda 48, de 2005. Com a promulgação da Lei nº 12.323 de 2010, se institui o Plano Nacional de Cultura (PNC).

Ele também é um dos componentes do Sistema Nacional de Cultura, no âmbito federal. Dentre os principais instrumentos de gestão do Sistema Nacional de Cultura, que são as ferramentas de planejamento técnico e financeiro, nos três níveis de governo, estão os planos culturais e dentro destes, o PNC. Portanto, o PNC é um instrumento de planejamento que organiza, regula e norteia a execução da Política Nacional de Cultura na perspectiva do Sistema Nacional de Cultura. (BRASIL,2011)

Os planos nacional, estaduais e municipais devem haver coerência entre si e serem encaminhados pelo executivo em questão para aprovação em suas respectivas casas legislativas (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores), para que assim que aprovados adquiram caráter de políticas de Estado.

As proposições e os desafios do Plano Nacional de Cultura estão descritos em cinco capítulos, que apresentam 14 diretrizes, 36 estratégias e 275 ações para se pensar o papel do Estado e a participação social; a proteção e promoção da diversidade artística e cultural; o acesso aos bens culturais; e o desenvolvimento socioeconômico sustentável. As metas, portanto, devem ser reflexo do resultado dessas ações e apontar o cenário que se deseja para a cultura em 2020. (BRASIL,2011)

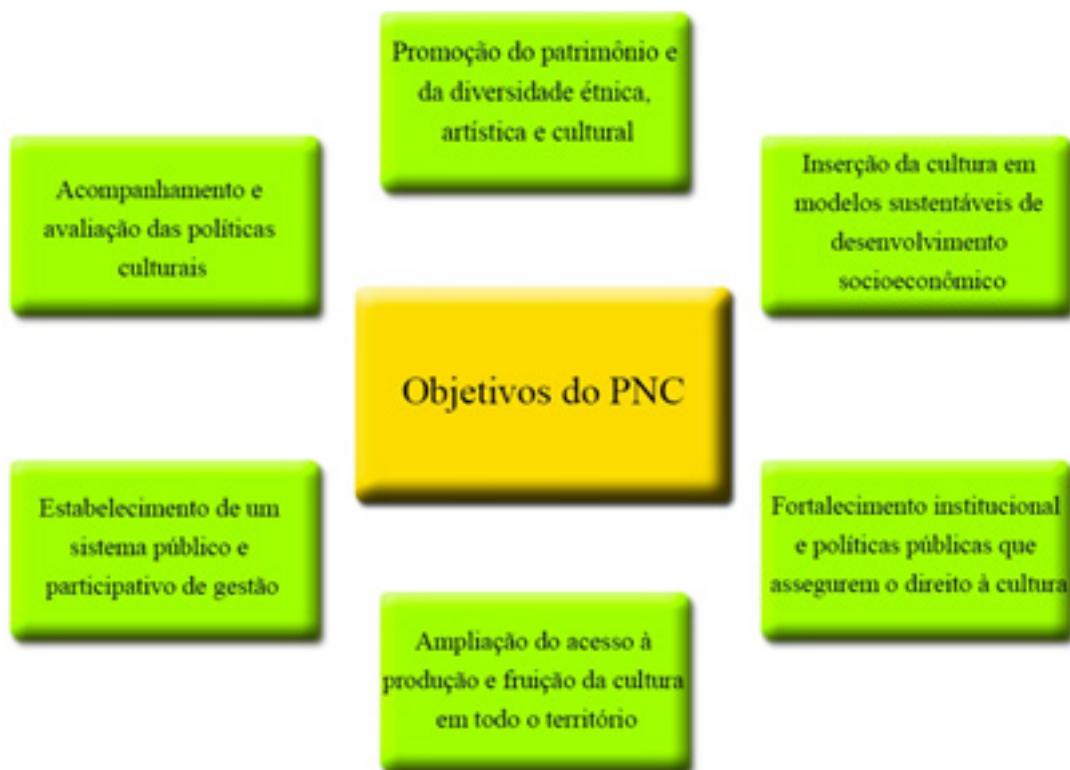
As metas do Plano Nacional de Cultura contemplam as diretrizes, estratégias e ações do Plano e buscam atender os seus objetivos e desafios. Elas consolidam o futuro que se almeja alcançar até 2020 e consistem em ponto de confluência entre as ações culturais demandadas pela sociedade, o compromisso de diferentes instâncias do poder público e a garantia de recursos materiais disponíveis para viabilizá-las.

Um próximo assunto que deva ser tratado é acerca do financiamento da Política Nacional de Cultura. Este acontece por meio do planejamento orçamentário plurianual e anual, através do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), propostos pelos órgãos gestores e submetidos à análise e aprovação pelos conselhos gestores.

Os PPAs, LDOs e LOAs que aderirem as diretrizes do PNC tem disponibilizados recursos para a execução das ações que constarem no Anexo da Lei Nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Entretanto, a destinação de recursos públicos federais para os Estados, Distrito Federal e Municípios, deve obedecer às diretrizes e metas da Lei.

O principal mecanismo de fomento as políticas culturais é o Fundo Nacional de Cultura, através de fundos setoriais. Os recursos transferidos aos entes da federação devem ser oriundos, prioritariamente, do Fundo, que é acompanhado e fiscalizado por Conselho de Cultura.

Fica então fixado através da Nota Técnica Nº4/2010, da Diretoria de Gestão Estratégica da Secretaria Executiva do MinC, que se determina o repasse de 15% do Fundo Nacional de Cultura para os municípios. Tal resolução surgiu a partir do Conselho Nacional de Políticas Culturais em acordo com a Confederação Nacional dos Municípios. O objetivo de tal resolução é o de favorecer municípios nas políticas de desenvolvimento cultural, principalmente os municípios pequenos como aqueles com menos de 50 mil habitantes, visando desta forma diminuir a desigualdade de acesso aos bens culturais.



Fonte: Elaborado pelo autor

A importância do Conselho de Política Cultural como garantia à implementação das políticas públicas

Os conselhos de Política Cultural, com toda a sua democratização e constituição como peças centrais nesse processo são os elementos que darão legitimidade e garantirão a participação e o controle social nos sistemas de cultura. E a forma pela qual se garante institucionalmente as bases legais e asseguram politicamente a implementação do Sistema Nacional de Cultura deve ter como elemento central a sensibilização e mobilização de todos os atores da cena cultural, tal como artistas, produtores, empresários, instituições culturais, gestores públicos e sociedade civil, para que numa atuação conjunta, se fortaleça e se divulgue o Sistema Nacional de Cultura. E, articulando-se com os parlamentares das bancadas da cultura, acelere a tramitação e aprovação de projetos de lei e propostas de emenda constitucional.

Cabe ao conselho atuar no campo da elaboração de proposta orçamentária da área cultural, contribuir para a formulação das estratégias de políticas, aprovar as diretrizes propostas nos planos setoriais, ou seja, ser coautor e corresponsável pela política, ações e programas implementados pelo poder público

(CALIBRE, 2013). Cabe ainda ao Conselho a função fiscalizadora das ações que forem realizadas com recursos públicos de repasses fundo a fundo (governo federal para municípios, ou governo estadual para municípios). O caráter fiscalizador dos conselhos gestores de políticas é obrigatório, no caso do acompanhamento da movimentação de recursos financeiros das políticas públicas, repassados através dos mecanismos previstos pelo Sistema Nacional de Cultura.

O Guia de orientação dos municípios do Ministério da Cultura, vem ao encontro de tal afirmativa quando nos informa que os Conselhos de Política Cultural têm como principais atribuições:

“Propor e aprovar, a partir das decisões tomadas nas conferências as diretrizes gerais do plano de cultura e acompanhar sua execução; apreciar e aprovar as diretrizes gerais do Sistema de Financiamento à Cultura e acompanhar o funcionamento dos seus instrumentos, em especial o Fundo de Cultura; e fiscalizar a aplicação dos recursos recebidos decorrentes das transferências federativas.” (MINC. 2011. p.27)

Os conselhos de política cultural desempenham papel relevante para a execução qualificada do PNC, na medida em que são locais de interface entre governo e sociedade civil. Isso se dá pelo fato de que além de exercerem o papel de fiscalizar e debater as políticas públicas propostas no PNC, fato aqui já levantado anteriormente, são importantes canais de expressão de demandas, formação de consensos e construção democrática de políticas públicas de cultura. Sendo assim, canal output para a criação de políticas públicas baseadas não apenas em teorias de colegiados, mas sim da real necessidade e observância dos fazedores de cultura locais. Ao passo que o SNC exige para que se funcionamento seja efetivo e de certa medida conciso, a constituição de uma complexa estrutura organizacional de execução e acompanhamento das políticas culturais. Uma de suas diretrizes mais abordadas acerca da democracia é o fortalecimento de instâncias coletivas de construção. Para que o SNC se concretize, não apenas os conselhos de política cultural precisam funcionar, mas acima de tudo operar de forma articulada, colaborativa e radicalmente democrática. Por extensão, os conselheiros necessitam de informação e formação permanente para cumprir de modo eficiente sua essencial função de conectar Estado e sociedade civil.

A influência dos Planos de Políticas Culturais na perspectiva municipal

Gerar condições para que a cultura local sobreviva e se mantenha perpetuada através das novas gerações e agregando valores e novas concepções de modo que os costumes, tradições e a história não se perca com o passar das eras, assim vemos a importância que há em uma cidade ter um plano municipal de cultura estabelecendo ações culturais em um determinado prazo, a saber neste caso dez anos. O que significa gerar condições para desenvolver e preservar a diversidade das expressões culturais e promover o acesso a elas.

Essas ações buscam satisfazer parte das necessidades básicas essenciais para o pleno exercício da cidadania, somando ao planejamento de ruas, esgoto, luz, escolas e postos de saúde. Fazer um plano de cultura alinhado aos princípios e objetivos do PNC é uma escolha que prefeituras e governos estaduais fazem de se juntarem a uma política nacional de cultura. Para tanto, é fundamental que estados e cidades participem do Sistema Nacional de Cultura (SNC), que é a ponte entre as políticas culturais nos âmbitos

federal, estadual e municipal. E os planos de cultura de estados e cidades, por sua vez, são as engrenagens que fazem funcionar o Sistema Nacional de Cultura. Sem os planos, o motor não gira, o sistema não anda. (BRASIL, 2011)

Quanto ao prazo de dez anos, à primeira vista, pode-se pensar que é um tempo demasiado longo para que seja feito um plano, uma vez que se tratam de anos e de gestões que passarão pelo governo. Em se tratando da vasta diversidade cultural, seu processo de reconhecimento, valoração e promoção das ações culturais e projetos, passamos a entender que esta tarefa não se pode ser realizada em um curto espaço de tempo, demanda muito trabalho, reuniões, pesquisas e planejamento. Por conta disso a Lei nº 12.345/2010 estabeleceu através este largo período para sua realização. Isto, visando assegurar a continuidade das políticas para além das gestões governamentais, garantindo que o plano se mantenha, mesmo com a alternância no poder em questão.

O plano de política cultural é um documento escrito a muitas mãos e em muitas etapas. Como já citado, demanda tempo para ser feito, e me refiro à meses. Na construção do plano municipal, muitas pessoas da Prefeitura, da Câmara Municipal e da sociedade civil são envolvidas e isso reflete em um documento de planejamento que reúne os anseios da sociedade aos interesses e possibilidades do poder público, facilitando a execução das políticas públicas de cultura (BRASIL, 2013)

O Plano Municipal de Cultura (PMC) traz consigo a consolidação de um grande pacto político no campo da cultura, que, transformado em Lei pela Câmara de Vereadores, dará estabilidade institucional, assegurando a continuidade das políticas públicas de cultura. Este mecanismo é similar ao previsto no § 3º do art. 215 da Constituição Federal, como instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da política municipal de cultura, com previsão de ações de curto, médio e longo prazo. Neste trâmite, o prefeito deve encaminhar à Câmara de Vereadores um projeto de lei criando o Sistema Municipal de Cultura. Essa lei define a estrutura e os principais objetivos dos cinco componentes obrigatórios do sistema: plano municipal de cultura, conferência municipal de cultura, órgão municipal de cultura, conselho municipal de política cultural, e sistema municipal de financiamento à cultura. No texto devem estar também os conceitos, princípios e objetivos da política cultural da cidade (BRASIL, 2012)

As funções dos cinco componentes obrigatórios do Sistema Municipal de Cultura

- Plano municipal de cultura: documento de planejamento para orientar a execução da política cultural da cidade.
- Conferência municipal de cultura: formula e avalia as políticas culturais expressas no plano.
- Órgão municipal de cultura: executa as ações previstas no plano. Pode ser secretaria, fundação ou uma unidade gestora ligada a uma secretaria.
- Conselho municipal de política cultural: contribui com a formulação e o acompanhamento das políticas culturais, colabora com a organização do plano – orientado pelas diretrizes estabelecidas na conferência de cultura – e aprova sua forma final.
- Sistema municipal de financiamento à cultura: constitui um fundo de recursos que ajuda no financiamento das ações e metas previstas no plano.

“Um Plano de cultura não surge a partir do nada. Ele deve espelhar a força viva de uma realidade

concreta na qual vive uma sociedade, com sua história, seu contexto ambiental, suas condições econômicas, sociais e culturais, suas dificuldades, limitações, vocações e perspectivas” (BRASIL, 2011). Diante de tal afirmativa, podemos enumerar pontos pelos quais o projeto para um eficiente plano de cultura deva passar, o primeiro destes pontos é a caracterização do município, consistindo tal ponto em um conjunto de dados e informações referentes à contextualização do município, incluindo aspectos históricos, físicos e geográficos, demográficos, econômicos e sociais. Desta maneira, faz-se relevante tais informações para melhor adequação dos programas culturais previstos no Plano à realidade factual da comunidade e do espaço urbano.

O segundo ponto relevante a ser levantado parte pelo diagnóstico cultural do município, que venha a ser a dimensão da problemática existente na área da cultura. Este pacote de informações muitas vezes, possivelmente, vem junto com a necessidade ao empreendimento de levantamentos e estudos. Parte da problemática aqui levantada aponta para à produção, difusão, equipamentos e agentes culturais, identificando-se os pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades nos contextos externos e internos da área cultural. A outra parte da questão deve incluir um balanço e análise da cultura municipal em sua dimensão institucional, dando conta da posição atual da Prefeitura no tocante ao modelo de planejamento e gestão adotado, políticas formuladas, perfil e funcionamento dos órgãos de cultura em atuação ou a serem criados, inventário de projetos culturais existentes e em andamento, e mecanismos de financiamento (BRASIL, 2011).

Então, a partir dos pontos levantados neste diagnóstico é que emergem os desafios ao quais o plano de cultura deve sanar para que desta maneira possa se chegar a uma nova realidade necessária e desejada. Os desafios constituem a força motriz capaz de impulsionar e dinamizar a implementação do Plano, de modo a transformar aspirações e sonhos coletivos em realidade. E para que se norteie como estrategicamente será a lida com os desafios, surgem neste momento as diretrizes, que por sua vez são linhas de orientação atuando também como elementos balizadores para os programas e ações, e desta maneira, indo de encontro aos desafios e buscando os objetivos comuns. As diretrizes dão rumo e direção ao Plano.

Enfim, com as diretrizes traçadas então, pode-se passar para o último ponto de planejamento que é o de programas estratégicos, onde se compreende os eixos temáticos centrais e prioritários que agrupam projetos e ações de curto, médio e longo prazo para implementação da política cultural do município, mantendo sintonia e coerência com os desafios fixados. Este programa deve conter em seu escopo e composição o objetivo pelo qual se pretende alcançar, as ações/projetos que serão desenvolvidas, e como todo projeto envolve também os agentes inclusos no trabalho, quais as metas pretendidas e por fim, mas não menos relevante, os recursos financeiros necessários para que tais projetos sejam erguidos.

Fundo Municipal de Cultura (FMC)

Tratando-se acerca do orçamento público, fica evidente, salvo raras exceções, a precariedade de verba destinada à área cultural, o que vem como fator limitador ao desenvolvimento de novos empreendimentos e programas culturais. Isso acaba por colocar a cultura com baixa ou nenhuma prioridade em relação as funções governamentais, ressaltando apenas as necessidades como infraestrutura, estas consideradas de primeira necessidade da população, pois tais ações ganham visibilidade material.

Contudo, este quadro pode ser alterado ao passo que os gestores passam a notar o poder influenciador que a cultura possui, e o seu potencial para a mudança social e desenvolvimento econômico para uma comunidade. Então cria-se uma alternativa financeira para que a área cultural receba incentivo e verba direcionada, esta alternativa é o Fundo Municipal de Cultura.

O Fundo de Cultura trata-se de um importante mecanismo de financiamento de projetos e atividades culturais, podendo ser constituído por vinculação à receita líquida, até o teto de 0,5% como prevê o art. 216 da Constituição Federal, e também pode ser constituído por dotações orçamentárias do próprio município, contribuições e aportes de recursos oriundos dos governos estadual e federal, contribuições e doações de setores privados e empresariais, e por arrecadação de preços públicos cobrados pela prefeitura e outros.

Através da criação do FMC, o governo municipal certamente terá, teoricamente, mais facilidade para apoiar, fomentar e impulsionar a produção cultural local, dinamizar e movimentar as expressões artísticas em geral e a economia da cultura. O Fundo deve estar vinculado ao Órgão Oficial de Cultura do Município, cujo titular será o seu gestor e ordenador de despesas. E tal fomento é realizado através da seleção de projetos apresentados e então selecionados mediante editais e demais mecanismos públicos de seleção, com regras bem definidas, inclusive com a indicação de critérios claros e objetivos, para garantir acessibilidade a todos os proponentes. As Comissões de Seleção serão constituídas por profissionais especializados em cada área de linguagem cultural, indicados pelo Conselho Municipal de Cultura e homologados pelo Secretário de Cultura. (BRASIL, 2011)

O Conselho Municipal de Política Cultura de Volta Redonda

Análise dos Resultados da Pesquisa

A entrevista realizada com os conselheiros de política cultural de Volta Redonda trouxe luz a alguns segmentos de respostas ao qual iremos separar em categorias afim de que possamos investigar componentes importantes no montante das falas relacionadas ao tema central abordado. A divisão consiste em quatro categorias nos quais o conjunto d que foi dito se encontra, isso deve ao fato de algumas falas dizerem respeito ao mesmo assunto, porém, de uma vista diferente ou até mesmo de um modo diferente, mas, que em suma representam algo em torno da mesma visão.

1- História e luta política

Ao iniciar a entrevista o conselheiro1 logo afirma que antes de qualquer análise ou resposta, se faz necessário menção ao histórico de lutas do conselho de cultura no município. Segundo relatos do conselheiro1 a história do Conselho Municipal de Política Cultural de Volta Redonda- CMPCVR é datada desde antes a Constituição Federal de 1988. “A lei que outorgava o antigo modo de funcionamento do conselho data de 1974”, segundo conta, esta dava plenos poderes ao poder público representado na figura do prefeito, acerca da escolha dos representantes que ocupariam as cadeiras e definiriam o rumo da política

cultural da cidade de Volta Redonda.

O conselheiro² levantou a observação acerca de um intervalo temporal de aproximadamente 20 anos durante o qual o conselho “estava inoperante e aparelhado pela prefeitura”. Através de uma percepção político-cultural da comunidade artística de Volta Redonda e também através do conhecimento dos planos de medida da secretaria nacional de cultura pelos agentes desta comunidade artística, os conselhos gestores voltaram ao centro das discussões na cidade. Muito fora falado acerca do tema em nível nacional, mas os pequenos municípios ainda permaneciam de um determinado modo, inertes quanto a movimentação cultural. Foi então que se criou um coletivo de artistas na cidade no qual o mote principal era o fórum de cultura, onde se discutiria as propostas e a lei para a criação de um novo conselho de cultura, nas palavras do conselheiro³ o coletivo se baseava em “artistas em movimento lutando pelo fórum”. Segundo o conselheiro² “as propostas foram levantadas no mandado do secretário de cultura municipal antecessor ao que assume a pasta com o conselho gestor, isto dado por movimento popular”.

O que podemos perceber neste bloco da análise é o engajamento da sociedade civil organizada buscando o exercício do controle social mostrando-se aptos e dispostos ao diálogo e a participação das decisões e ações públicas. (OLIVEIRA, 1999,)

2 – O alinhamento do Sistema Municipal de Cultura ao SNC

“Com o modelo de conselho que o movimento alcançou, é possível haver o diálogo com o SNC”, assim afirma o conselheiro² ao ser indagado sobre a relação existente entre a esfera municipal e federal. Tal afirmação diz respeito ao fato de que o modelo de conselho aprovado se constitui em maioria de sociedade civil, sendo 60% por conselheiros eleitos e 40% pelo poder público. Desta maneira, ele acredita que o conselho reflete de forma mais clara e fiel as demandas da sociedade.

O representante do poder público participante das entrevistas fez menção a forma na qual as leis foram propostas aos municípios para a criação dos conselhos gestores, afirmando que “o modelo de lei veio de cima do sistema”, e ainda mais, afirmou que “o MinC fez pressão para que fosse aderido ao SNC”, pois somente desta forma poderiam ter acesso ao Fundo de Cultura, fator primordial nos debates de política cultural no município por se tratar do investimento nas ações culturais.

O Fundo Municipal, nas palavras do conselheiro¹, “vai ao encontro das necessidades dos setoriais de cultura encontradas no Plano Municipal de Cultura, plano este que “nor-teia as ações do conselho” segundo conselheiro³. Então percebe-se através das falas dos conselheiros um arranjo de planos e sistemas nos quais a correlação deve existir, afim de que um nutra o outro com informações e recursos.

Durante as falas do conselheiro¹ e as falas do representante do poder público no conselho, nota-se uma abordagem de políticas públicas conhecida como top-down e bottom-up, ou, de cima para baixo e de baixo para cima (PEREIRA,1993). Diz respeito ao modelo de gestão pública, onde em top-down, vemos as leis vindas de cima e sendo aplicadas nas camadas de baixo, ou seja, das esferas federais para as municipais neste caso, e a bottom-up é a pressão exercida pela sociedade civil ao poder público para que se movimente em relação a criação dos conselhos e adequação aos sistemas de leis do SNC.

Encerrando este bloco, podemos ressaltar o que afirma o conselheiro¹ quando diz que “os primeiros passos já foram dados em direção ao Plano ideal com as leis que foram desenvolvidas, com o plano

municipal e o sistema municipal juntamente com o fundo municipal”. Assim podemos notar o alinhamento do trabalho e a relação entre os planos e sistemas.

3 – O CMPCVR e a gestão compartilhada

Iniciamos esta categoria de análise com a visão de que a participação de maior número no máximo de responsabilidade não é somente uma garantia de eficácia coletiva; ele é também uma condição de felicidade individual, uma tomada de poder cotidiano sobre a sociedade e sobre as coisas, uma forma de influir livremente sobre o destino. Não se trata mais para o cidadão de delegar seus poderes, mas de exercê-los em todos os níveis da vida social e em todas as etapas da vida (ROSITA, 1969).

Com a gestão compartilhada de poder no que diz respeito ao processo de tomada de decisões quanto a editais e escolhas de projetos para repasse de fundo, o representante do poder público afirma que “este modelo de gestão tira a responsabilidade do poder público de escolher quais projetos passam ou não” pois agora isto caberá a avaliação do CMPCVR juntamente com seus representantes. Desta forma, o debate será aberto, as propostas analisadas não apenas por técnicos, mas também por fazedores de cultura, e assim será levada em consideração não apenas a sua viabilidade, bem como a sua relevância para a comunidade. O conselheiro⁵ acredita que desta forma “os artistas não vão achar que os projetos escolhidos, foram os dos amigos e parentes de quem está na prefeitura”.

Junto ao poder público, firmando alianças e parcerias o CMPCVR busca a implementação de leis que visam garantir ao artista o acesso aos repasses de fundo e em contrapartida o livre exercício de práticas culturais na cidade. Assim, os conselheiros buscam o equilíbrio entre as demandas dos artistas e as exigências vindas do poder público, afim de que se crie um cenário favorável a todos os envolvidos, e que estas medidas tomem a forma de lei, onde “os processos de construção destas se dê no quesito de fechar arestas para que não haja brechas”, segundo conselheiro 2, afim de que sejam leis fortes e determinantes para a cultura local.

4 – Democratizar o acesso aos artistas

Quando abordados acerca do impacto do SNC na vida do artista, o conselheiro¹ afirma “que o Fundo de Cultura garantirá o acesso democrático e amplo para todos os artistas envolvidos no processo decisório”, isso se dá ao fato de que neste modelo de sistema, há oportunidade de todos os inscritos serem analisados individualmente e classificados nos editais.

Juntamente ao que fora analisado no bloco 3 da análise, o sistema seleção de projetos abre o leque de oportunidades a todos os artistas, desde o mais conhecido e renomado na cidade, até ao iniciante que poderá se lançar nos editais e assim obter a oportunidade de propulsionar a sua arte. Bem como afirma o conselheiro³, “os passos e projetos dos artistas serão avaliados por profissionais da área”. Exemplificando tal afirmação, o conselheiro exemplifica através de um projeto de artes visuais, onde quem irá analisar tal projeto será o seu devido representante em artes visuais, ou seja, o processo se dá de artista para artista.

Outro ponto que o SNC garante acesso e dialoga com o Plano Municipal de Cultura são os setoriais

de cultura, onde as demandas são levantadas em blocos setoriais de artes, a saber artes cênicas, artesanato, artes visuais, música e demais seguimentos levantados em conferências. Vemos então a garantia de que todos os artistas, “independentemente de seu segmento artístico terá a oportunidade de ser ouvido e levado em conta a sua observação”, afirma o conselheiro 1.

Ao final da entrevista, quando perguntados acerca dos próximos passos e futuro do CMPCVR, a análise que surge em consoante aos conselheiros se diz animadora e preocupante ao mesmo tempo. Então indagados acerca do motivo de tal antítese, o conselheiro3 diz ser animador o futuro “por conta dos trabalhos iniciados e os resultados obtidos”, já o conselheiro1 se vê preocupante quando afirma “ter receio quanto as próximas pessoas que poderão ocupar as cadeiras no conselho nos mandatos seguintes”.

Considerações Finais

Em virtude dos dados mencionados ao decorrer do artigo, é imprescindível que todos se conscientizem de que os conselhos contribuem para a democratização da gestão pública e a participação ativa da sociedade na vida pública de seu município e localidade, uma vez que os conselhos abrem precedentes para a participação popular e comum dos mais distintos grupos de movimentos sociais. (GOHN, 2001, p. 56)

Chegamos ao pensamento de que se falar em conselhos gestores é também ressaltar a soberania popular, onde o cidadão tem acessibilidade aos modos de elaboração de políticas públicas, podendo se organizar quanto sociedade e encontrando a liberdade para o debate e a participação nas esferas e camadas do poder político e no que diz respeito à tomada de decisões, garantido a liberdade individual de cada cidadão. Touraine (1996).

Observamos também que o SNC, na função desempenhada, tem como principal objetivo o fortalecimento das políticas culturais de todo o país, isto por meio de institucionalização e ampliação da participação social para promover desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais e amplo acesso a bens e serviços culturais, e isso passando por todas as camadas de poder, tanto federais, quanto estaduais e municipais, para que desta maneira, alcance o ao indivíduo artista que atua em seu município, ampliando por todas as vias o acesso ao meios para o desenvolvimento artístico e cultural.

A pesquisa realizada com o CMPCVR permitiu a visualização prática da ação de um conselho gestor municipal trabalhando para seu segmento. Podendo levantar assim características da participação popular em âmbito municipal tendo como recorte o município de Volta Redonda. O que de fato não evidencia a participação municipal a nível municipal, porém serve como um quadro inicial para estudos que possam vir a seguir na mesma área de atuação. E sob a mesma ótica de análise, vemos como medidas de políticas federais são traduzidas e pulverizadas em um município, e a receptividade da sociedade ante a estas políticas.

Encerramos a análise com sob a certeza de que os conselhos gestores necessitam do reconhecimento como espaços de participação e representação popular, onde o cidadão se sinta como parte integrante do processo decisório de seu município, satisfazendo parte das necessidades básicas essenciais para o pleno exercício da cidadania e democracia participativa.

Referencial Bibliográfico

BRASIL, *O QUE É SISTEMA MUNICIPAL DE CULTURA*, Fundação catarinense de cultura, Federação catarinense de municípios - 2009/2010

BRASIL. Lei 12.343 de 2 de dezembro de 2010 (institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências)

BRASIL. *Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC*. Brasília, 2011.

BRASIL. *Guia de Orientações para os Municípios – Perguntas e Respostas*. Ministério da Cultura. 2011

BRASIL. *As metas do Plano Nacional de Cultura*. Brasília; MinC: 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: 1988.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, José María Maravall, and Adam Przeworski, 1993. *Economic reforms in new democracies*. Cambridge: Cambridge University Press

CALABRE, Lia. *A ação federal na cultura: o caso dos conselhos*. In: CALABRE, Lia. Políticas Culturais no Brasil: história e contemporaneidade. Fortaleza: BNB, 2010

CALABRE, Lia. *Conselhos de Cultura*. In: CALABRE, Lia. Política e Gestão Culturais. Salvador, 2013

CARVALHO, Cristina Amélia; SILVA, Rosimeri Carvalho da and GUIMARAES, Rodrigo Gameiro. *Sistema Nacional de Cultura: a tradução do dinâmico e do formal nos municípios da região Sul*. Cad. EBAPE.BR [online]. 2009, vol.7, n.4 [cited 2012-08-19], pp. 665-686

DAHL, R. A. *Sobre a democracia*. Brasília: EdUnB, 2001.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: cultura*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em:http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=89

KELSEN, Hans. *Fundamentos da democracia*. A Democracia. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 137-294.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2011;

MINISTÉRIO DA CULTURA. Primeira versão das metas do Plano Nacional de Cultura. Brasília: Ministério da Cultura, 2011.

NAHRA, Cílica Maria Leite. *A representação do executivo municipal nos conselhos gestores de políticas públicas*. (mimeo) 2007.

OLIVEIRA, V. *Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil*. CADERNOS EBAPE. BR, v. 8, nº 3, artigo 3, Rio de Janeiro, set. 2010

OLIVEIRA, Heloisa Maria José. *Controle Social e Assistência Social: o desafio (im) possível*. Florianópolis, v.0 n. 4, 1999.

RONCONI, L. F. DE A.; DEBETIR, E.; MATTIA, C. D. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Potenciais Espaços para a Coprodução dos Serviços Públicos*. Contabilidade, Gestão e Governança, v. 14, n. 3, 17 dez. 2011.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. *Implantação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil*. Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

SETTEMBRINI, Leninismo, in BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, P.; *Dicionário de Política*. ED. LGE / UnB. Brasília. 2004.

TATAGIBA, L. (2002). *Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil*. IN: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

TENÓRIO, F. *(Re) visitando o conceito da gestão social*, Editora Unijuí, 2005.

TOURAINE, A. *O que é a democracia?* Petrópolis: Vozes, 1996.

VERÓN, E. *A produção do sentido*. São Paulo: Cultrix/Edusp, 1980.



v.2, n.2, jul./dez. 2017 ISSN: 2527-1253

Resenha

Em defesa da abordagem territorial do desenvolvimento

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Teorias do desenvolvimento:** aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. Curitiba: Editora CRV, 2107. 238 p.

Compreender o desenvolvimento em meio a tantas concepções equivocadas em torno do seu significado é um grande desafio a ser superado por aqueles que pretendem trabalhar temas vinculados a esta questão. De forma massiva, o desenvolvimento foi visto por muito tempo como mero crescimento econômico, o que precisa ser completamente repensado diante dos desafios e necessidades atuais da sociedade.

Com o livro “Teorias do Desenvolvimento: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países”, o professor Dr. Valdir Roque Dallabrida se propõe a enfrentar o desafio de compreender o fenômeno do desenvolvimento segundo as diversas facetas que pode assumir. O conteúdo é apresentado de forma didática e com vários recursos que facilitam o entendimento do leitor, como quadros e interessantes esclarecimentos em nota de rodapé sobre os termos adotados, tornando agradável o processo de leitura e propiciando melhor compreensão.

Além da escrita fluida e instigadora, observa-se na obra um notável caráter multidisciplinar, uma vez que elementos de diversas áreas do saber são postos para propiciar uma compreensão mais adequada do tema. Para tanto, o autor discute abordagens vinculadas à Economia, Geografia, Sociologia, Ciência Política e também destaca temas comuns à preocupação de gestores, empresários, estudantes, educadores, lideranças locais e regionais, ativistas de diversas áreas e demais eixos sociais. O livro é um convite à reflexão em torno dos tipos de desenvolvimento possíveis e sua adequação diante da realidade social nos contextos locais.

Pode-se dizer que o autor, de maneira geral, aborda o conjunto de teorias, enfoques ou abordagens teóricas relativas ao tema, considerando este conjunto como ‘Teorias do Desenvolvimento’. Assim, demonstram-se diversas teorias relacionadas ao desenvolvimento desde que este era considerado simplesmente como melhoria do bem-estar e da qualidade de vida humana. Para tanto, o autor passa por diversas outras teorias, abordagens e concepções relativas ao desenvolvimento, até chegar à reflexão sobre o motivo pelo qual algumas regiões se desenvolvem em detrimento de outras, ou ainda, como trabalhar com diferentes níveis socioeconômicos e projetos de futuro em diferentes contextos territoriais, em lugares, regiões ou países, problema a que o título da obra se refere.

Visando situar o leitor numa compreensão adequada sobre o desenvolvimento, o autor defende a diferença de compreensão que se deve ter entre a ideia de crescimento econômico e o efetivo desenvolvimento, destacando que a ideia não deve remeter a um estágio ou objetivo a ser suplantado, mas deve ser pensado num contexto histórico e territorial de mudanças, pois, em sua visão, é nesta escala que o desenvolvimento deve ser pensado.

No primeiro capítulo, encontram-se abordagens do desenvolvimento conforme a teoria econômica clássica expressa em autores como Smith, Ricardo, Marx, Marshall, Shumpeter, Keynes, North, Rostow, Myrdal, Hirschman, Perroux, Solow, Romer e Lucas. Ainda que no contexto dos autores não houvesse expressa remissão ao termo “desenvolvimento”, seu objetivo de melhoria da qualidade de vida humana remete à ideia desenvolvimentista. Além disso, também há um espaço para os autores da teoria da dependência, seja pelo viés weberiano com a defesa do desenvolvimento industrializante-associado, ou, ainda aqueles advindos da corrente marxista que defendiam o rompimento da relação entre periferia e centro, como observado em Rui Mauro Marini.

Outro ponto positivo da obra, é a abordagem pelo viés latino-americano contida em seu segundo capítulo. O autor apresenta nessas páginas o que denomina como “Estruturalismo Latino-americano”,

Compreender o desenvolvimento em meio a tantas concepções equivocadas em torno do seu significado é um grande desafio a ser superado por aqueles que pretendem trabalhar temas vinculados a esta questão. De forma massiva, o desenvolvimento foi visto por muito tempo como mero crescimento econômico, o que precisa ser completamente repensado diante dos desafios e necessidades atuais da sociedade.

Com o livro “Teorias do Desenvolvimento: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países”, o professor Dr. Valdir Roque Dallabrida se propõe a enfrentar o desafio de compreender o fenômeno do desenvolvimento segundo as diversas facetas que pode assumir. O conteúdo é apresentado de forma didática e com vários recursos que facilitam o entendimento do leitor, como quadros e interessantes esclarecimentos em nota de rodapé sobre os termos adotados, tornando agradável o processo de leitura e propiciando melhor compreensão.

Além da escrita fluida e instigadora, observa-se na obra um notável caráter multidisciplinar, uma vez que elementos de diversas áreas do saber são postos para propiciar uma compreensão mais adequada do tema. Para tanto, o autor discute abordagens vinculadas à Economia, Geografia, Sociologia, Ciência Política e também destaca temas comuns à preocupação de gestores, empresários, estudantes, educadores, lideranças locais e regionais, ativistas de diversas áreas e demais eixos sociais. O livro é um convite à reflexão em torno dos tipos de desenvolvimento possíveis e sua adequação diante da realidade social nos contextos locais.

Pode-se dizer que o autor, de maneira geral, aborda o conjunto de teorias, enfoques ou abordagens teóricas relativas ao tema, considerando este conjunto como ‘Teorias do Desenvolvimento’. Assim, demonstram-se diversas teorias relacionadas ao desenvolvimento desde que este era considerado simplesmente como melhoria do bem-estar e da qualidade de vida humana. Para tanto, o autor passa por diversas outras teorias, abordagens e concepções relativas ao desenvolvimento, até chegar à reflexão sobre o motivo pelo qual algumas regiões se desenvolvem em detrimento de outras, ou ainda, como trabalhar com diferentes níveis socioeconômicos e projetos de futuro em diferentes contextos territoriais, em lugares, regiões ou países, problema a que o título da obra se refere.

Visando situar o leitor numa compreensão adequada sobre o desenvolvimento, o autor defende a diferença de compreensão que se deve ter entre a ideia de crescimento econômico e o efetivo desenvolvimento, destacando que a ideia não deve remeter a um estágio ou objetivo a ser suplantado, mas deve ser pensado num contexto histórico e territorial de mudanças, pois, em sua visão, é nesta escala que o desenvolvimento deve ser pensado.

No primeiro capítulo, encontram-se abordagens do desenvolvimento conforme a teoria econômica clássica expressa em autores como Smith, Ricardo, Marx, Marshall, Shumpeter, Keynes, North, Rostow, Myrdal, Hirschman, Perroux, Solow, Romer e Lucas. Ainda que no contexto dos autores não houvesse expressa remissão ao termo “desenvolvimento”, seu objetivo de melhoria da qualidade de vida humana remete à ideia desenvolvimentista. Além disso, também há um espaço para os autores da teoria da dependência, seja pelo viés weberiano com a defesa do desenvolvimento industrializante-associado, ou, ainda aqueles advindos da corrente marxista que defendiam o rompimento da relação entre periferia e centro, como observado em Rui Mauro Marini.

Outro ponto positivo da obra, é a abordagem pelo viés latino-americano contida em seu segundo capítulo. O autor apresenta nessas páginas o que denomina como “Estruturalismo Latino-americano”,

tocando temas relacionados às trocas desiguais, configuração dos meios de produção, em especial quanto à reforma agrária; teoria do Centro-periferia e da Dependência e também a questão da Divisão Internacional do Trabalho. O autor usa as categorias para demonstrar o processo de empobrecimento de países ou regiões devido às relações de troca desiguais e, portanto, injustas. Como autores que trabalham a América Latina, com propriedade, Dallabrida analisa o pensamento de Raul Prebisch e Celso Furtado, que fizeram parte da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) e que são considerados desenvolvimentistas. Como exemplos das correntes Neoliberal e Socialista, o autor trabalha com teóricos como Caio Prado Junior, Nelson Werneck Sodré e Alberto Passos Guimarães e Inácio Rangel. Por sua vez, como representantes do viés neoliberal para o desenvolvimento no Brasil, o autor cita Roberto Simonsen, Roberto Campos e João Paulo de Almeida Magalhães. Em seu ponto de vista, a corrente teórica neoliberal foi recebida com êxito na América Latina, especialmente na Argentina e Brasil, sendo observados projetos de privatização da economia nos dois países como forma de concretização desta corrente.

O terceiro capítulo da obra é dedicado a temas mais contemporâneos voltados à discussão do desenvolvimento. Neste contexto o autor aborda o conceito em três vertentes: Local, Regional e Territorial. Para Dallabrida, abordar o desenvolvimento em escalas menores é fundamental para a construção de um desenvolvimento mais próximo ao ideal. Entre outros temas, para fundamentar sua análise, são trazidos elementos da acumulação flexível, a escola francesa da regulação, os distritos industriais, a economia evolucionária, os sistemas de inovação, regiões inteligentes, institucionalismo e neoinstitucionalismo, nova economia institucional, dentre outros. Analisando as três escalas de análise propostas, o autor conclui que entre elas há alguns elementos comuns como: a) a ideia de desenvolvimento como um processo de transformações estruturais localizado; b) o papel fundamental da responsabilidade da sociedade regional nos processos de mudança e, c) a necessidade de gerar melhorias na qualidade de vida da população, decorrente da dinamização socioeconômica.

Numa perspectiva crítica, outra preocupação do autor remonta às abordagens que contrapõem o ideal de desenvolvimento aos impactos que geram nos diversos países, regiões e territórios. Compõem o rol de teorias nesse sentido o Ecomarxismo, Ecofeminismo, Decolonialidade, Pós-Desenvolvimento, Economia Circular e Sistemas Agroalimentares e Agroflorestais. A importância de tais teorias radica em que o desenvolvimento precisa ser apresentado de forma a considerar a dinâmica sistêmica, sua dimensão territorializada e a relação sociedade, economia e meio ambiente.

Por sua vez, no quarto capítulo observa-se uma atenção maior à abordagem territorial do desenvolvimento, cuja relevância, no viés do autor em análise, é destacada com a (re)valorização do rural, superando o viés demasiadamente setorial, que vigia no Brasil até então. Neste capítulo são tratadas questões relativas ao patrimônio territorial, revalorização territorial, territorialidade, identidade territorial, ancoragem territorial, ativos e recursos territoriais. A governança territorial, como forma de gestão do território, é apresentada como método da ação coletiva, tendo como resultado os processos desenvolvimento territorial.

Ao refletir sobre a forma de desenvolvimento por um viés territorial, o autor argumenta que tal abordagem se deve à crise do Estado pela perda crescente de seu poder de regulação da economia. Em sua visão, a busca pelo argumento local seria fruto do processo de reestruturação contemporâneo do capitalismo na direção de uma acumulação flexível, baseada na descentralização da produção por conta de uma maior mobilidade no espaço.

Nas considerações finais, o autor deixa clara sua preferência pela consideração do desenvolvimento pelo viés territorial, que é por ele definido como um processo de mudança estrutural, engendrado por

uma sociedade organizada em escala territorial, com base na potenciação dos recursos e ativos existentes no contexto local, objetivando a dinamização socioeconômica e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida da população.

Em suas considerações finais Dallabrida resgata o pensamento de autores como Amartya Sen e Cornelius Castoriadis, pela consideração da felicidade enquanto elemento na busca pelo desenvolvimento, sem deixar de ressaltar a importância da sua multidimensionalidade - social, econômica, cultural, política, espacial e histórica -, em contraposição à antiga concepção economicista. Do mesmo modo, referenda as ideias de Celso Furtado, para quem o desenvolvimento deve ser visto tanto no sentido de geração de riqueza e progresso das técnicas para acumulação, quanto pela satisfação das necessidades das pessoas. Consoante às propostas de Sen e Castoriadis, Dallabrida defende um enfoque voltado à segunda concepção trazida por Furtado, concluindo então que o desenvolvimento deve ser compreendido na sua dimensão territorial, contextualizando-se em um lugar, região ou território, devendo, portanto, a análise ser de conteúdo espacial. Deste modo, conclui Dallabrida que a melhor forma de pensar o desenvolvimento visando a qualidade de vida remete à busca por um pacto socioterritorial, em que as demandas sejam pensadas e satisfeitas em contextos específicos, com atores específicos. Deste modo, o autor finaliza pensando a questão de forma humanizada, defendendo o atendimento das necessidades em âmbito local, escala onde os atores envolvidos poderão vislumbrar sua perspectiva ideal de futuro.

Dicionário em Desenvolvimento Regional e temas correlatos

Org.: Marcos Paulo Dhein Griebeler e Mário Riedi

Publicação: Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT/RS), Brasil



A temática sobre o Desenvolvimento Regional tem sido motivo de uma crescente preocupação nos últimos anos. Seja a partir do meio acadêmico, com a criação de diversos programas de pós-graduação (como o Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT/RS, em vigência desde 2013), os quais se propõem em estudar com maior profundidade este assunto. Ou ainda, pela preocupação do Governo Federal desde o estabelecimento de políticas públicas tanto para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira como para a redução das desigualdades regionais. Talvez o destaque mais recente esteja representado pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, em vigor no Brasil desde 2007.

Entretanto, a preocupação também perpassa por outros temas (tais como a Economia, a Gestão, a Ecologia, a Geografia e a História, por exemplo) que possuem uma relação intrínseca com o desenvolvimento regional, mesmo que para muitos isso não signifique uma ligação efetiva com as condições de vida da população. Porém, é sabido que o Brasil, em especial, possui inúmeros desafios nos mais diversos âmbitos: desemprego, recessão econômica, desigualdade social, degradação do meio ambiente, dentre outras problemáticas.

Na atualidade, a população global vive uma era de desafios. Inserida em um sistema linear de padrões que demanda atenção, é preciso que sejam considerados todos os elementos, sempre respeitando (mas ainda para muitos, impossível), a priori, os limites da natureza, a fim de que se possa melhorar a vida das pessoas. Elementos que buscam comprovar isso são os inúmeros estudos que vem sendo divulgados ao longo dos anos, tais como o Índice de Felicidade Bruta (FIB – <http://www.felicidadeinternabruta.org.br/>), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH – <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>) e ainda, com um enfoque mais voltado para a população do Rio Grande do Sul, está o Índice de Desenvolvimento Econômico e Social – IDESE (<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/>), por exemplo.

Além disso, a evidência de uma preocupação global com a melhora da qualidade de vida das pessoas é reforçada em 2015, a partir do estabelecimento dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Social (ODS – <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>), que possuem sua origem nos Oito Objetivos do Milênio (2000-2015). Todavia, estes são apenas alguns de muitos estudos que, em síntese, buscam expressar a realidade encontrada nos mais diversos espaços ocupados pelo homem na Terra.

De qualquer forma, buscou-se reunir um conjunto de 83 pesquisadores, os quais oportunamente, poderão ser contatados por seus respectivos e-mails, que se encontram ao final da obra em caso de sugestões, dúvidas ou ainda pela busca por maiores referências por parte do leitor. Por conseguinte, é importante ressaltar que este conjunto de participantes redigiu 165 verbetes, para que fosse possível contribuir na exposição e na compreensão de assuntos que para muitas pessoas, por vezes, não são conhecidos em seu cotidiano.

Como resultado, entende-se que o “DICIONÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TEMAS CORRELATOS” cumpre com a função de ser uma fonte de consulta e de informação, tanto para a comunidade acadêmica como para o público em geral. Isto porque, frente ao atual cenário, complexo e dinâmico, é fundamental que se possa identificar e entender de maneira objetiva como se apresentam alguns dos fatores que influenciam nas condições de vida da população mundial e brasileira.

POLÍTICA EDITORIAL

A Revista **Controle Social e Desenvolvimento Territorial** tem foco somente na publicação de textos inéditos. Os textos submetidos, portanto, não podem estar em processo de avaliação em outros periódicos.

Devido ao contexto multicultural latino americano que embasa a constituição da revista, são aceitos textos em português, inglês e espanhol. Todos os artigos, ensaios e casos de ensino deverão apresentar resumo e palavras-chaves nos três idiomas. A redação de todos os textos deve seguir as normas ABNT (NBR 6022).

O processo de avaliação é por double blind review. Isto quer dizer que os textos serão avaliados por dois pareceristas, sem que haja identificação dos autores para os mesmos. Em seguida à avaliação, os pareceristas recomendam o que deve ser feito em relação ao texto submetido: (a) rejeição; (b) publicação sem revisão; (c) publicação somente após revisões no conteúdo; (d) publicação após pequenas revisões na linguagem, formatação ou normas ABNT.

Após a recomendação dos pareceristas, os textos são encaminhados para a revisão pela Corpo Técnico da revista, no caso (b) ou para as correções pelos autores, nos casos (c) e (d).

1. Formato:

Formato do papel: A4;

Formato do arquivo: doc ou docx.

Margens: 3 cm (superior e esquerda); 2 cm (inferior e direita).

Fonte: Times New Roman, tamanho 12.

Espaçamento entre linhas: 1,5.

Paginação: o texto deve vir inteiramente sem paginação.

2. Limitações no número de páginas:

Artigo: Entre 15 e 30 páginas

Ensaio: Entre 15 e 30 páginas

Resenha: Entre 3 e 5 páginas

Caso de ensino: No máximo 15 páginas

Em todos os tipos de textos aceitos para submissão pela revista, o título, corpo do texto, referências, apêndices, anexos e notas explicativas deverão estar incluídos em sua totalidade no total de páginas a ser submetido. Os resumos

POLÍTICA EDITORIAL

e palavras-chaves (nos 3 idiomas) devem ser incluídos dentro do total de páginas somente nos casos dos artigos, ensaios e casos de ensino.

3. Anonimato dos autores:

As informações sobre os autores não poderão constar nem no texto, tampouco nas propriedades do arquivo. É necessário atentar para a auto-citação excessiva, o que pode levar à identificação dos autores.

4. Conteúdo do arquivo a ser submetido:

O texto deve ser submetido em sua totalidade em apenas um arquivo.

O arquivo deve conter o título, resumos e palavras-chaves nos três idiomas (no caso dos artigos, ensaios e casos de ensino), sem identificação de autoria. Os resumos devem conter no máximo 250 caracteres incluídos os espaços em branco, seguindo a norma ABNT para apresentação de resumos (NBR 6028).

Em seguida, deve ser apresentado o corpo do texto, contendo introdução, desenvolvimento, considerações finais e referências. As citações ao longo do texto devem seguir as normas ABNT de citação (NBR 10520).

Opcionalmente podem ser incluídos notas explicativas, agradecimentos, referências, apêndices e anexos. As referências devem seguir as normas ABNT de referenciamento (NBR 6023). Os outros elementos citados devem seguir as normas ABNT para apresentação de artigos (NBR 6022).

5. Utilização de elementos não-textuais:

Os elementos não-textuais (tabelas, quadros, gráficos, imagens) devem ser utilizados com parcimônia. As imagens devem estar em formato JPG e possuir resolução mínima de 300 dpi, no caso de fotos.

Indexadores: