

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 Sarmento 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)

SUMÁRIO

Editorial	08
1. A Etnografia nos Estudos em Gestão Social	08
(Fernando Amorim Da Silva - Universidade Federal De Santa Catarina, Luis Moretto Neto - Universidade Federal De Santa Catarina)	
2. Pagamento por serviços ambientais em Rio Claro/Rj: Eficácia e participação na perspectiva do proprietário-produtor de água e floresta	24
(Francine Ramalho De Aguiar - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Diná Andrade Lima Ramos - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)	
3. Complexidade, realismo crítico e participação social no processo de planejamento municipal: A elaboração dos planos plurianuais 2014-2017	35
(Caroline Maria Toebe Alves - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, David Basso - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Sérgio Luis Allebrandt - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul)	
4. Potencialidades socioeconômicas de desenvolvimento endógeno das serras Do Matoso e do Piloto (S. M/P) – Rio De Janeiro – Br.	50
(Nascimento, Carlos Alberto Sarmento - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Vilella, Lamounier Erthal - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Vianna, Márcio Albuquerque - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Ikeda Jr., Riyuzo - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Loyola, Larissa Vidal - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)	
5. Apuntes da participação para o desenvolvimento local no contexto rural	71
(Elaine Martínez Betancourt - Facultad de Humanidades de la Universidad de Sancti Spíritus, Dayana Salabarría Cruz - Facultad de Humanidades de la Universidad de Sancti Spíritus, Rosabell Pérez Gutiérrez - Facultad de Humanidades de la Universidad de Sancti Spíritus)	
6. Reflexões sobre a urbanização do rural e as contradições impostas pela modernização do campo	79
(Wagner Muniz - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Daniel Delfino Souza - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)	
7. Plano Diretor Participativo De Bambuí-Mg: uma análise de sua elaboração sob a ótica da cidadania deliberativa	92
(Waner Gonçalves Lima - Universidade Federal do Tocantins , Airton Cardoso Cançado-Universidade Federal do Tocantins)	
8. Gestão Social com a participação dos atores sociais no conselho escolar: um estudo de caso	110
(Dioni Brant E Silva Vianna -Universidade Estácio de Sá , Márcio De Albuquerque Vianna, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)	
9. Uma visão sobre o debate sustentável no Brasil diante dos grandes eventos sediados no Rio De Janeiro/RJ	126
(Riyuzo Ikeda Júnior - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Carlos Alberto Sarmento Do Nascimento - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Ellizandra da Silva Santos – Universidade Federal Rural do Rio e Janeiro, Cezar Augusto Miranda Guedes - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)	
“Peregrinos da ordem do desenvolvimento”: Gestores Públicos do Nordeste na formação [da Administração Pública] do Estado Republicano (1930-1964) - Alberto Guerreiro Ramos, Celso Furtado, Cleantho De Paiva Leite, Jesus Soares Pereira e Rômulo Almeida (Memórias Brasileiras) ”.	137
(Diana Lacs Sichel - Fundação Getulio Vargas, Vatusi De Paula Silva - Fundação Getulio Vargas)	
Resenha: Gestão Social de Cooperativas. Curitiba (Pr): Appris, 2018.	144
(Filho, Miguel Pacífico - Universidade Federal de Ouro Preto)	

EDITORIAL

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Edital pró-integração n° 55/2013”

“This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Edital pró-integração n° 55/2013”

Rio de Janeiro, 01 de outubro de 2018.

EDITORIAL

Ao se investigar a prosperidade de um território e a cidadania de seus habitantes surgem diferentes questões: como estas são determinadas? Qual informação é requerida? Quais critérios são verdadeiramente relevantes para a prosperidade das pessoas e da comunidade em que vivem? Rapidamente se discernirá que apenas saber quanto dinheiro está disponível para um determinado número de pessoas não as levará muito longe; p.ex., o equivalente do PIB per capita é ainda amplamente utilizado como medida de desenvolvimento territorial e da qualidade de vida. Porquanto, no mínimo é preciso perguntar sobre a distribuição de recursos e o que eles fazem com a vida das pessoas. Atualmente, o problema é mais complexo ainda, pois se realmente se quiser saber mais sobre a prosperidade dos concidadãos, é preciso saber não apenas sobre o dinheiro que eles têm ou não, mas também sobre como eles podem conduzir suas vidas. É preciso saber sobre suas expectativas de vida, de sua educação, de seu trabalho, mais, é preciso saber que privilégios políticos e legais os cidadãos desfrutam, que liberdades eles têm na conduta das relações sociais e pessoais. Ou seja, é preciso um tipo de descrição detalhada e complexa do que as pessoas são capazes de fazer e de ser – a Gestão Social contribui em larga escala com respostas a estas questões.

A Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial (CSDT) em sua 4ª edição reúne trabalhos explorando diversas facetas da gestão social em relação a temáticas multidisciplinares tais como desenvolvimento territorial, ciências sociais, educação, economia, complexidade, realismo crítico, sustentabilidade, industrialização rural e turismo. A temática da gestão social é importante e oportuna. Importante porque a gestão social é crucial para expandir a escolha das pessoas por vidas melhores, mais valiosas e por contribuições para políticas públicas e para a democracia. A temática da gestão social é oportuna por causa do crescente interesse na multidisciplinaridade, com mais artigos, livros editados e livros sendo publicados. Tal pluralidade de temas é ainda perpassada pela tecnologia, inovação e cidadania deliberativa.

Nesse número, administradores, economistas, cientistas sociais e estudantes de graduação e pós-graduação enfrentam o problema de medição e avaliação social. O periódico mantém sua endogenia nos trabalhos publicados, tendo como central a diversidade em todos os artigos, embora assumida de maneiras diferentes, enfatiza que a diversidade humana e de informações é essencial para a gestão social, cidadania deliberativa e desenvolvimento territorial. Obviamente, há lacunas – dadas as limitações de espaço numa única edição do periódico e as respostas recebidas em uma chamada aberta para artigos. Isto à parte, a presente edição faz uma importante contribuição teórica, empírica e metodológica para a literatura da gestão social e da cidadania; isto é, de diferentes

maneiras, todos os artigos desta edição abordam questões normativas e operacionalizações empíricas, e estão atentos às políticas e práticas de gestão. Volta-se agora para a gama de artigos desta 4ª edição, que, juntos, captam muitos dos debates e setores que estão sendo investigados pela temática da gestão social, da cidadania e do desenvolvimento territorial.

O artigo A etnografia nos estudos em gestão social partiu de seis estudos que se declararam etnográficos e tiveram sua interação comparada com a temática da gestão social. O artigo identificou que a etnografia ainda está atrelada ao uso das técnicas tradicionais de pesquisa em administração e que estas pesquisas são metodologicamente desenvolvidas em uma abordagem distante do posicionamento crítico a que se propuseram, ou seja, distantes da gestão social.

O artigo Pagamento por serviços ambientais em Rio Claro/RJ: eficácia e participação na perspectiva do proprietário-produtor de água e floresta ressaltou a forte relação entre a devastação das florestas com a escassez da água e o aumento progressivo da poluição de rios contribuintes dos mananciais de abastecimento. Serviços ambientais vêm sendo implantados no Brasil visando a conservação e a restauração florestal e, ao mesmo tempo a promoção das externalidades positivas à população local, especificamente, à luz da percepção do produtor-proprietário rural. O artigo estuda a capacidade dos Programas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), a partir do projeto Produtores de Água e Floresta (PAF) do município de Rio Claro-RJ. Embora, o artigo aponte uma oportunidade de geração de renda e que o PSA vem cumprindo seu objetivo principal (conscientização ambiental), o projeto possui fragilidades técnicas como a falta de monitoramento das atividades de campo e fragilidades econômicas como poucos recursos financeiros, além da ausência de mercado local de produção.

O artigo Complexidade, realismo crítico e participação social no processo de planejamento municipal: a elaboração dos planos plurianuais 2014-2017 analisa como ocorre o processo de planejamento governamental de médio prazo na região Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul. Foram verificados, na percepção dos agentes públicos envolvidos, os Planos Plurianuais (PPAs) dos municípios. A pesquisa fez uso da análise de conteúdo e verificou como foi o processo de elaboração dos PPAs e o comportamento das administrações municipais em relação ao Plano de Desenvolvimento do Corede-Norc. O artigo apontou a falta comunicação entre as prefeituras e o Corede, o desconhecimento do PDR e a não busca da contribuição do Corede na elaboração do PPA.

O artigo Potencialidades socioeconômicas de desenvolvimento endógeno das Serras do Matoso e do Piloto (S. M/P) – Rio de Janeiro – BR busca compreender realidades específicas no território brasileiro na medida em que particularidades locais sofrem contínua pressão (econômica, social, cultural, política e tecnológica), seja pela exploração do espaço, do trabalho humano, dos recursos naturais ou ambientais. O foco do trabalho foi na região rural da Serra do Matoso / Serra do Piloto, Itaguaí - Mangaratiba, Baía da Ilha Grande (BIG), Rio de Janeiro. O artigo investigou a promoção da valorização dos aspectos endógenos como uma alternativa para o desenvolvimento socioeconômico local. Como resultado foram identificadas ações mensuráveis como práticas de potencialidade para o desenvolvimento endógeno e socioeconômico local, a partir de uma pré-disposição geográfica territorial que produz intrinsecamente uma relação de alternativas frente aos

cenários capitalistas globalizantes, fornecendo para os atores locais mecanismos de sobrevivência e desenvolvimento local conjunto de forma coesa e horizontalizada.

O artigo Reflexões Sobre a Urbanização do Rural e as Contradições Impostas Pela Modernização do Campo demonstra de que maneira a industrialização e a urbanização do campo, promovidas pelas políticas públicas adotadas entre as décadas de 1960 a 1970, geraram externalidades negativas de cunho urbano, agora, inerentes ao espaço rural. A pesquisa partiu do modelo de industrialização brasileiro, pelo qual o setor agropecuário foi transformado em uma estatal capitalista integrada aos projetos de comercialização, com isso, as atividades agropecuárias tornaram-se alvo de políticas específicas que promoveram sua industrialização e, juntamente com o processo de urbanização, implicaram externalidades negativas ao espaço rural.

O artigo Plano Diretor Participativo de Bambuí-MG: Uma Análise de sua Elaboração sob a Ótica da Cidadania Deliberativa apresentou um estudo que analisou a participação no processo de elaboração de um Plano Diretor Participativo, a partir das categorias da cidadania deliberativa. O resultado da pesquisa apontou para um nível moderado de participação e demonstrou o nível de atendimento de cada um dos critérios da cidadania deliberativa; foram ainda identificadas as possíveis causas deste nível moderado, contribuindo para o debate visando a realização de Planos Diretores Participativos com a efetiva participação da sociedade, do mercado e do governo.

O artigo Gestão social com a participação dos atores sociais no conselho escolar: um estudo de caso investigou, à luz da teoria da gestão social, como se dá a participação dos diferentes atores que compõe um Conselho Escola Comunidade (CEC). O foco foi identificar os limites e possibilidades da construção de uma gestão participativa nas escolas. A análise de conteúdo dos dados coletados denotou um descompasso entre as representações acerca dos conselhos escolares e o que realmente é vivenciado nesses espaços, uma vez que os discursos dos atores envolvidos na pesquisa revelaram contradições no interior dessas organizações. Se por um lado defende-se um CEC democrático, por outro não se verificou a implantação de ações concretas que permitiriam a participação efetiva dos diferentes segmentos.

O artigo Uma visão sobre o debate sustentável no Brasil diante dos grandes eventos sediados no Rio de Janeiro/RJ apresentou uma discussão em torno da sustentabilidade e do seu discurso sobre as políticas públicas e privadas, sobre a economia nacional, além da ambientação urbana sobre tal matéria. O artigo ressaltou que embora as políticas sobre sustentabilidade nas suas mais diversas faces avançaram no Brasil, as mesmas estão aquém do adequado a um desenvolvimento sustentável e, mesmo com tal progresso, a continuidade dos avanços devem manter-se, a fim de consolidar o tema em meio as mais diversas transformações no país.

Outro formato presente nesta edição é a publicação dos Relatos de Experiências. Os relatos em forma de artigo descrevem as experiências vividas pelas bolsistas de iniciação científica Diana Lacs Sichel e Vatusi de Paula Silva, graduandas de Ciências Sociais e História da Fundação Getúlio Vargas (FGV - RJ). Os relatos descreveram o caminho para aplicar os conhecimentos e aprendizados adquiridos em diversas frentes da pesquisa, que tem uma intersecção com as áreas de graduação das alunas, incluídas no projeto "Peregrinos da ordem do desenvolvimento" da Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). O artigo fez uma análise sobre o processo de coleta e seleção dos dados, a partir de seus desafios e aprendizado metodológico.

Por fim, a Resenha do livro Gestão Social de Cooperativas. Neste bem escrito e bem articulado livro,

seu texto é norteado pela ideia de que um dos maiores problemas que afetam a organização interna das cooperativas é a questão da participação. Ao constatar este problema, os autores ofertam bases analíticas devidamente referenciadas em Paulo Freire. E partem da suposição que a gestão social de cooperativas propõe uma nova abordagem de gerenciamento de cooperativas fundamentada na teoria da ação comunicativa desenvolvida por Habermas. Discutir participação também é discutir a possibilidade de ampliação do foco interpretativo. Para tanto, os autores buscaram fundamentação conceitual em Sérgio Buarque de Holanda e Roberto da Matta, tornando possível a leitura de questões maiores do cenário social brasileiro envolvendo a participação e construção de espaços democráticos. A convergência entre a gestão social e os princípios norteadores do cooperativismo encontra-se na abordagem teórico conceitual; nos objetivos centrados na emancipação social e na transformação social que tornam-se alcançáveis na medida em que se atinge um adequado diagnóstico da realidade dos associados de uma cooperativa e a partir desse diagnóstico a construção de proposições capazes de desenvolver valores democráticos nos mais diversos ambientes cooperativistas. Este livro é um acréscimo louvável, combinando análises históricas, sociais, administrativas e econômicas, ao atual debate sobre as rápidas mudanças geopolíticas e o desenvolvimento de um mundo globalizado. Ele enfatiza de forma convincente a necessidade de desenvolvimento humano e mudança social no processo de participação e desafia o leitor a ir a além disso.

Juntos, esses artigos ilustram a riqueza, a complexidade e os dilemas do significado, influência e prática da gestão social e o seu impacto na vida real. Eles mostram como a cidadania, a sustentabilidade e o desenvolvimento territorial podem oferecer muito à teorização, à análise de políticas públicas e práticas administrativas em diferentes setores produtivos e para diversas pessoas à medida que se procura entender como realizar a promessa e o potencial de educação transformadora de vidas e da sociedade. Os artigos desta edição fornecem alguns insights sobre as dificuldades de conceber o desenvolvimento sustentável com base na abordagem da cidadania deliberativa. Obviamente, mais pesquisas são necessárias – em particular, pesquisas aplicadas que proponham medidas e avaliação social, bem como pesquisas sobre governança comunicativa, dialogica para a transição para a gestão social e para o desenvolvimento sustentável, que é urgentemente necessária para preservar não só a vida humana na terra, mas o próprio planeta.

Boa leitura!

Sergio M Hilst

**Todo conteúdo publicado nos capítulos, dados, fotos, gráficos, tabelas, opiniões, análise e ortografia são de total responsabilidade de seus autores.



v. 4, n.4, jul./dez. 2018 ISSN: 2527 - 1253

A ETNOGRAFIA NOS ESTUDOS EM GESTÃO SOCIAL

Fernando Amorim da Silva*

Luis Moretto Neto**

*Doutorando em Administração na Universidade Federal de Santa Catarina. Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. E-mail: fernandoasilva@yahoo.com

**Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: luis.moretto.neto@ufsc.br

RESUMO: O presente trabalho tem o objetivo de analisar as possibilidades da etnografia em estudos no campo da gestão social. A gestão social pode ser considerada uma inquietação em relação ao pensamento hegemônico na administração, preocupando-se com o interesse público não estatal e organizações que se contraponham à gestão burocrática do Estado e o do Mercado. Não obstante existirem cada vez mais estudos no campo, vemos que estes são metodologicamente desenvolvidos em uma abordagem distante do posicionamento crítico a que se propõem. A etnografia parece constituir uma visão de estudo que possibilita vislumbrar interações que podem não ser constatadas com o uso das técnicas tradicionais de pesquisa em administração, como o questionário ou a entrevista. Para alcançar o objetivo proposto, analisamos os anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnAnpad) de 2004 a 2015. Identificamos seis estudos no campo que se declararam etnográficos, e os comparamos com as possibilidades em relação ao gênero etnográfico, à interação com o campo e à voz na representação textual.

Palavras-chave: Pesquisa em Administração; Gestão Social; Etnografia.

ABSTRACT: This paper analyzes ethnography possibilities in the social management field. Social management can be considered a counter-hegemonic thinking in administration, concerning in non-state public interest, and organizations outside State and Market. Although there are more and more studies in that field, we see them methodologically developed far from their proposed critical approach. On the other hand, ethnography seems to realize interactions that may be not verified in traditional research techniques, such as questionnaire or interview. To do so, we analyzed studies of the Meeting of the Brazilian Association of Postgraduate and Research in Administration (EnAnpad) from 2004 to 2015. We identified six studies in the social management field that declared themselves as ethnographic, and compared these studies to the possibilities related to ethnographic genre, interaction with subjects, and voice in text representation.

Keywords: Research in Administrative Sciences; Social Management; Ethnography.

RESUMEN: El presente trabajo tiene el objetivo de analizar las posibilidades de la etnografía en estudios en el campo de la gestión social. La gestión social puede ser considerada una inquietud en relación al pensamiento hegemónico en la administración, preocupándose por el interés **público no estatal** y las organizaciones fuera del Estado y del mercado. A pesar de existir cada vez más estudios en el campo, vemos que estos son metodológicamente desarrollados en un enfoque distante del posicionamiento crítico a que se proponen. La etnografía parece constituir una visión de estudio que posibilita vislumbrar interacciones que pueden no ser constatadas con el uso de las **técnicas** tradicionales de investigación en administración, como el cuestionario o la entrevista. Para alcanzar el objetivo propuesto, analizamos los anales del Encuentro de la Asociación Nacional de Postgrado e Investigación en Administración (EnAnpad) de 2004 a 2015. Identificamos seis estudios en el campo que se declararon etnográficos, y los comparamos con las posibilidades en relación al género etnográfico, a la interacción con el campo y la voz en la representación textual.

Palabras clave: Investigación en Administración; Gestión Social; Etnografía.

1 INTRODUÇÃO

A gestão social pode ser vista como aquela voltada para o interesse público não estatal e para a realização do bem comum, em que o econômico aparece apenas como um meio para a realização dos fins sociais. Com fundamento na Teoria Crítica, pode ser considerada uma linha de fuga em relação à hegemonia da tradição positivista centrada na racionalidade utilitária do pensamento administrativo. Portanto, seus estudos costumam estar posicionados no paradigma humanista radical em ciências sociais, ou no paradigma crítico em administração.

No entanto, parece-nos que muitos estudos nesse campo, na coleta de dados, colocam-se em uma abordagem que parece distante do posicionamento crítico em que esse campo propõe. Por exemplo, ao fazer uso intensivo da técnica da entrevista semi-estruturada, sem uma inserção maior do pesquisador no campo e sem uma interação mais forte com os sujeitos. Temos, dessa forma, uma inquietação quanto à condução dos trabalhos de campo em gestão social.

Um questionamento que nos costuma ocorrer consiste na possibilidade de uso da etnografia nesses trabalhos, que poderia abrir possibilidades de pesquisa, sendo, contudo, pouco realizada. A etnografia, segundo Tedlock (2000), é tanto um processo quanto um produto de pesquisa, que envolve acomodar lugares, eventos e entendimentos específicos em um contexto mais completo e significativo. Andion e Serva (2006) consideram que esta vai além de apenas um método para orientação do trabalho de campo, e consideram-na como uma

estratégia global de pesquisa, ou como uma postura epistemológica do pesquisador.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem o objetivo de analisar as possibilidades da etnografia em estudos no campo da gestão social. Recorremos à análise dos anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnAnpad). Porém, não se trata de uma pesquisa bibliométrica. Quisemos analisar, nos trabalhos identificados, como foi realizada a etnografia. Com esse trabalho, espera-se contribuir para o desenvolvimento de estudos no campo da gestão social que venham a ser elaborados com base na etnografia.

Construímos nossa representação textual a partir de um marco teórico, no qual analisamos primeiramente a etnografia, a partir de textos internacionais que sintetizam o tema e textos nacionais que ajudam a trazer para a realidade brasileira o uso dessa visão de pesquisa. Ainda na construção teórica, discorreremos sobre o significado da gestão social, um conceito em construção, que representa uma inquietação em relação ao pensamento hegemônico em administração, de forma que fazemos uma análise epistemológica desse campo, a partir dos paradigmas em ciências sociais.

Feito isso, discorreremos sobre os procedimentos metodológicos da pesquisa. Após tentativas infrutíferas de pesquisa em periódicos, recorreremos aos anais do EnANPAD a partir de 2004, ano em que, na literatura, foi identificado o primeiro estudo declaradamente etnográfico nesse campo. O levantamento percorreu as edições do evento de 2004 até 2014, concentrando-se nas áreas temáticas em que os estudos em gestão social foram publicados.

Passaremos, enfim, à análise dos seis estudos que conseguimos identificar na área de interesse, e que declararam ter utilizado a etnografia na sua construção. Realizamos essa análise tendo em vista alguns pontos que consideramos relevantes na etnografia. São eles:

os momentos dessa elaboração científica etnográfica (ANDION e SERVA, 2006); o gênero de etnografia (TEDLOCK, 2000); e o papel do pesquisador no estudo, bem como a voz representada no texto etnográfico (SCHWARTZMAN, 1993).

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Como marco teórico do presente trabalho, vamos abordar, em primeiro lugar, a etnografia, buscando sua caracterização e implicações na utilização em estudos organizacionais. Em segundo lugar, vamos discutir brevemente sobre a gestão social, procurando explicar um pouco desse conceito em construção, e posicionar seus estudos como uma linha crítica em relação à hegemonia funcionalista da administração.

2.1 A Etnografia e sua utilização nos Estudos Organizacionais

A etnografia, segundo Tedlock (2000), é tanto um processo quanto um produto de pesquisa, que envolve acomodar lugares, eventos e entendimentos específicos em um contexto mais completo e significativo. Andion e Serva (2006) consideram que esta vai além de apenas um método para orientação do trabalho de campo, e consideram-na como uma estratégia global de pesquisa, ou como uma postura epistemológica do pesquisador.

Tedlock (2000) menciona que, desde o século XIX, os antropólogos vêm desenvolvendo métodos etnográficos de coletar, analisar e representar informações do campo. Esse desenvolvimento decorreu da intenção dos antropólogos em buscar suas próprias informações no campo. Talpin (2012), por exemplo, constatou que, a partir da etnografia, pôde comparar interações discursivas no tempo e entre lugares, o que lhe permitiu vislumbrar um padrão mais regular e completo do que seria capaz de obter por meio da mera observação repetida.

No final do século XIX, o modelo de conhecimento adquirido experimentalmente de outras culturas havia se desenvolvido, graças aos estudos de nativos norte-americanos desenvolvidos por como Matilda Cox Stevenson, Alice Fletcher, Franz Boas e Frank Hamilton Cushing, que se caracterizaram como os primeiros etnógrafos a perceber que a base de seu método era a sua própria participação direta nas vidas contínuas dos sujeitos. Contudo, a formulação do trabalho de campo como uma teoria ou paradigma é creditada a Bronislaw Malinowski, uma vez que este foi o primeiro a elaborar o trabalho de campo como o elemento central da etnografia, já no início do século XX (TEDLOCK, 2000).

No Brasil, a aproximação de dois campos de conhecimento, a antropologia e a administração, iniciou-se há mais de 20 anos, quando se percebeu uma entrada vigorosa da antropologia em diferentes campos do saber. O uso da perspectiva etnográfica nos estudos organizacionais brasileiros, já na década de 1980, com Neusa Rolita Cavedon. Mas é na década de 1990 que além de Cavedon, outros autores buscam discutir a aproximação das duas áreas de saberes, como: Mauricio Serva, Pedro Jaime Junior e Rafael Alcadipani. Após isso, os estudos sobre a temática foram se difundindo e outros autores passam a dedicar-se à aproximação das duas ciências. Destacaram-se, nesses estudos, as principais contribuições da antropologia à área dos estudos organizacionais – contribuição que reside principalmente no método etnográfico – bem como a importância de uma base sociológica e os cuidados ao se desenvolver um estudo etnográfico no campo dos estudos organizacionais (MAGALHÃES E SANTOS, 2016).

Na administração e nos estudos organizacionais, Andion e Serva (2006) pontuam que a etnografia decorre da necessidade de novos lugares epistemológicos, que possam questionar a concepção tradicional da ciência, qual seja, a positivista. Sendo assim, a postura etnográfica emerge da necessidade de uma nova leitura epistemológica que possibilite transcender as tradicionais dicotomias entre objetividade e subjetividade, e permite conviver com esse confronto.

A etnografia, portanto, demanda a inserção do pesquisador no campo por um período prolongado no tempo, como os dois a sete meses dos estudos analisados por Gallon e Cunha (2007). Por isso que Hodson (2005), ao analisar a etnografia em estudos organizacionais, verificou que os pesquisadores, nesses estudos, usam seus dados para analisar questões específicas dentro de um único caso, ou através de um limitado número de comparações.

Por essa razão, essa postura apresenta algumas particularidades. Vai além da técnica, pois sua construção é feita *in loco*, a partir do encontro e da relação entre pesquisador e pesquisado. Portanto, há uma relação dialética, de reflexividade entre sujeito e objeto, entre indivíduo e sociedade e entre subjetividade e objetividade (ANDION e SERVA, 2006). O pesquisador, dessa forma, pode assumir uma série de papéis no estudo (como alguém que vai resolver um problema, por exemplo, ou como “mais um” no processo), e a sua capacidade de assumi-los vai determinar o quanto ele é capaz de empreender o seu trabalho (SCHWARTZMAN, 1993).

Uma discussão acerca da etnografia concerne aos seus estilos e gêneros narrativos.

O mais antigo (e mais popular) gênero da etnografia consiste na biografia ou história de vida, na qual um indivíduo “representativo” é selecionado, e dele se coletam narrativas de fatos culturais, históricos e sociais que correspondem a toda uma cultura. O segundo gênero é o livro de memórias, por meio do qual é descrito um recorte, ou janela, da vida do pesquisador no campo. Já o terceiro gênero consiste na narrativa etnográfica, e que consiste em uma sobreposição dos outros dois. Por meio desta, o pesquisador retrata fielmente os sujeitos biografados, mas também o seu próprio ponto de vista do campo (TEDLOCK, 2000).

Mais do que procedimentos de pesquisa, a elaboração científica baseada na etnografia apresenta o que Andion e Serva (2006) denominam momentos. O primeiro deles é a concentração do campo temático de estudo, isto é, o preparo teórico do pesquisador na área de conhecimento escolhida para a realização do estudo, acrescido da experiência e da trajetória do pesquisador naquele campo de investigação. Esse preparo teórico pode ser importante para o que Schwartzman (1993) denomina análise do contexto. Trata-se de uma abordagem em que o etnógrafo considera que os grupos que estuda são compostos por indivíduos específicos, cada qual com seu papel, e interagindo uns com os outros em situações específicas.

Outro momento da etnografia consiste na realização do trabalho de campo, no qual o pesquisador deve se propor a captar o ponto de vista dos membros do grupo estudado e, ao mesmo tempo, considerar as suas próprias implicações no processo de pesquisa (ANDION e SERVA, 2006). Assemelha-se, assim, ao gênero da narrativa etnográfica de Tedlock (2000). No trabalho de campo, o pesquisador etnográfico não deve procurar diretamente por respostas, mas sim por quais questões a fazer. E, para isso, pode combinar observações e entrevistas, com o intuito de, enfim, analisar os eventos e rotinas que unem as pessoas em contextos organizacionais específicos.

(SCHWARTZMAN, 1993). Essa análise de eventos e rotinas pode abranger categorias como a dos participantes que interagem entre si, os canais e códigos existentes, o espaço e o tempo em que os eventos acontecem, a forma e o significado dos encontros entre os participantes, suas falas e normas de interpretação, os objetivos e resultados formais das reuniões, bem como os ciclos e padrões destas (SCHWARTZMAN, 1993; ANDION e SERVA, 2006).

Quanto à entrevista etnográfica, Schwartzman (1993) recomenda que a mesma seja desenvolvida a partir de questões abertas, que permitam ao entrevistado contar a sua experiência, isto é, desenvolver o que considera importante, sem (ou com o mínimo de) direcionamentos e interrupções do pesquisador. No que concerne à observação, Tedlock (2000) ressalta que, na etnografia, houve o deslocamento da observação participante – que implica em participantes engajados, mas que observam as vidas dos pesquisados de forma desapaixonada – para a observação da participação – na qual se evidenciam tanto a observação do ponto de vista do pesquisado quanto a participação social do pesquisador.

Por sua vez, sobre a observação etnográfica, Hodson (2005) esclarece que esta, em primeiro lugar, tem uma maior capacidade de descobrir e articular novos conceitos baseados em aspectos da realidade organizacional que não tenham sido anteriormente reconhecidos. Em segundo lugar, a observação etnográfica é particularmente útil para revelar situações que não são facilmente conhecidas ou vistas, indo além das explicações facilmente proferidas, permitindo ver o mundo sutil de relações sociais no local de trabalho.

O terceiro momento da etnografia, por sua vez, está na elaboração do texto, uma vez que, a partir dele, o pesquisador poderá repassar aquilo que percebeu e, nesse momento, elaborar ressignificações, novas construções conceituais e interpretações (ANDION

e SERVA, 2006). Nesse momento, fica pertinente abordar o que Schwartzman (1993) denomina tensões na elaboração de pesquisa e texto etnográficos: entre o ponto de vista do pesquisado e no que se presume dele; entre a voz do pesquisado e do pesquisador; e entre a cultural de um local e a sua relação com sistemas maiores.

As tensões entre a representação da voz do pesquisado e a representação da voz do pesquisador no relato estiveram presentes nos estudos etnográficos passados e presentes. Porém, é interessante ressaltar que nos estudos recentes os pesquisadores pararam de se preocupar em escondê-las. Passaram não só a reconhecer-las, como a explorá-las nas representações que desenvolveram. Isso decorre da mudança do próprio perfil dos pesquisadores, vindos de classe social média e baixa, ou do gênero feminino, ou homossexuais, ou de minorias étnicas. Esses indivíduos passaram a desenvolver estudos dentro dos próprios grupos de onde vieram, em uma autoetnografia (SCHWARTZMAN, 1993).

Portanto, a etnografia abre um amplo leque de pesquisa em estudos organizacionais. Pode, por exemplo, ser útil em pesquisas sobre redes organizacionais, inscrição social do mercado e das empresas, trajetória de grupos empresariais, racionalidade nas organizações, processos de desenvolvimento territorial, entre outros (ANDION e SERVA, 2006). Para Talpin (2012), etnografia permite capturar um elemento crucial e dificilmente levado em conta por outros métodos, qual seja, o significado para os atores, ou como estes participantes sentiram ao longo do estudo, e como foram afetados ou não. Magalhães e Santos (2016) entendem que a abordagem etnográfica possui

diversas possibilidades no campo dos estudos organizacionais, em razão da sua aplicação em diversos tipos de organizações, destacando-se as organizações substantivas, ou organizações que não compreendem uma estrutura formal e burocrática, como circos, assentamentos, organizações de artesãos, movimentos de resistência e até mesmo espaços públicos.

Todavia, Yen-Tsang *et al.* (2013) notaram que, até 1995, havia poucas publicações internacionais que fizeram uso da etnografia em administração e estudos organizacionais, o que, segundo esses autores, refletia o baixo interesse por parte dos pesquisadores em relação a esse tema. A partir de 1995, contudo, observaram um interesse crescente no âmbito internacional, comprovado pelo aumento de artigos publicados, que evidenciam uma mudança de perspectiva em relação aos estudos etnográficos, tanto do ponto de vista organizacional quanto do ponto de vista da cultura. No entanto, ao analisar os artigos nacionais, identificaram um pequeno número de publicações.

De fato, na área de Administração Pública e Gestão Social do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnAnpad), Hocayen-da-Silva *et al.* (2006) verificaram que, nos trabalhos qualitativos, as estratégias de pesquisa mais utilizadas foram a do estudo de caso e a de pesquisa documental. Entenderam que a maior utilização do estudo de caso evidencia uma fragilidade nas publicações científicas da área de administração pública e gestão social, fato encontrado ainda em outras áreas da administração, tais como estratégia, estudos organizacionais, sistema de informação e administração de ciência e

tecnologia.

2.2 Gestão social

França Filho (2007) expõe que a expressão gestão social tem sido usada de modo corrente nos últimos anos servindo para identificar as mais variadas práticas sociais de diferentes atores não apenas governamentais, mas sobretudo de organizações não governamentais, associações, fundações, assim como, mais recentemente, algumas iniciativas partindo mesmo do setor privado e que se exprimem nas noções de cidadania corporativa ou de responsabilidade social da empresa.

Essa terminologia, segundo Cançado *et al.* (2013), é de origem imprecisa, podendo estar relacionada às organizações autogestionárias na Guerra Civil Espanhola, ou à administração das fazendas coletivas soviéticas. Foi tratada também como um conceito referente à gerência de políticas públicas sociais e questões relativas ao terceiro setor, envolvendo desde o combate à pobreza até a questão ambiental.

Tenório (2005) entende a gestão social como o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, em um espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação. Essa ação pode ocorrer em qualquer tipo de sistema social: público, privado ou de organizações não-governamentais. Já França Filho (2007) entende a gestão social de maneira mais restritiva, correspondendo ao modo de gestão próprio a organizações atuando num circuito que não é originariamente aquele do mercado e do Estado, muito embora estas organizações entretendam, em grande parte dos casos, relações com instituições privadas e públicas, através de variadas formas de parcerias para consecução de projetos.

A gestão social, portanto, parte de uma

inquietação relacionada ao *status quo* da Administração, podendo ser considerada uma linha de fuga em relação à hegemonia da tradição positivista centrada na racionalidade utilitária do pensamento administrativo. Pode ser delimitada como uma ação gerencial dialógica voltada para o interesse público não estatal e para a realização do bem comum (CANÇADO *ET AL.*, 2013). Por outro lado, Tenório (2010) entende que conceito de gestão social se relaciona a um processo de aprendizado dialético negativo, ou seja, sem nenhuma pretensão de síntese conceitual. A gestão social, assim, como um processo de gestão que transcende aquele demarcado apenas pelo mercado, a gestão estratégica. O marco conceitual da gestão social tem a pretensão de enfatizar a necessidade de que os gestores, qualquer que seja a configuração jurídica da organização, atuem sob uma perspectiva na qual o determinante de suas ações deve ser a sociedade e não o mercado (TENÓRIO, 2010). Ou seja, inverte-se as posições nos binômios Estado-Sociedade e Capital-Trabalho para Sociedade-Estado e Trabalho-Capital, de maneira a sinalizar que a sociedade e o trabalho devem ser os protagonistas desta relação dado que, historicamente, tem sido o inverso. Tal inversão não é para restar importância ao Estado ou ao capital, mas sim enfatizar o papel da sociedade civil e do trabalho nesta interação (TENÓRIO, 2005).

O que se convencionou chamar Gestão Social tem como base Alberto Guerreiro Ramos e a Escola de Frankfurt, em especial na sua segunda geração, com Jürgen Habermas. Serva (1997) pontua que a expressão Escola de Frankfurt tenta designar a institucionalização dos estudos de um grupo de autores marxistas, não-ortodoxos, que na década de 1920 permaneceram à margem de um marxismo-leninismo “clássico”, seja em sua versão teórico-ideológica, seja em sua linha militante e partidária (CANÇADO *ET AL.*, 2013).

Guerreiro Ramos não dissociava a

administração do fenômeno social. A preocupação manifestada por ele com as organizações – e com o-homem-que-trabalha-nas-organizações – esteve ligada ao fato social. Dessa forma, preocupava-se com temas como, por exemplo, a razão de as organizações assim o serem e que consequências isso trazia para as pessoas, individualmente ou em grupo (SCHMITZ JUNIOR *ET AL.*, 2014).

A partir da Escola de Frankfurt, foi produzido um conjunto de obras que marcou decisivamente a filosofia e as ciências sociais no século XX. Balizada por três temas principais - a dialética da razão iluminista e a crítica à ciência; a dupla face da cultura e a discussão da indústria cultural; e a questão do Estado e suas formas de legitimação na moderna sociedade de consumo -, a “Teoria Crítica”, como também ficou conhecida a produção central do grupo, tornou-se uma passagem obrigatória para os intelectuais contemporâneos que se dedicam a estudar diversos temas, tais como a racionalidade na sociedade moderna e as relações entre a ciência e o desenvolvimento social. A crítica da razão instrumental e a preocupação com a emancipação humana são dois aspectos também marcantes nas obras dos frankfurtianos (SERVA, 1997).

Tanto para Guerreiro Ramos quanto para Habermas, a alteração dos paradigmas da sociedade moderna passa, necessariamente, pelo caminho de um deslocamento referencial: da racionalidade instrumental para a racionalidade substantiva e comunicativa (SOUZA E ORNELAS, 2015). E, na Escola de Frankfurt, a Gestão Social buscou especial influência de Jürgen Habermas, filósofo alemão, que àquela esteve associado entre as décadas de 1950 e 1960 (SERVA, 1997). Em

Habermas, tem especial interesse o conceito de esfera pública, que se entrelaça com a esfera privada nas densas redes de interação da família e do círculo de amigos e os contatos mais superficiais com vizinhos, colegas de trabalho, conhecidos, entre outros (Cançado et al., 2013).

É possível identificar algumas similaridades entre o pensamento guerreiriano e os trabalhos desenvolvidos na Gestão Social, em especial por Fernando Guilherme Tenório, principalmente quando corroboram o pensamento da Teoria Comunicativa de Jürgen Habermas, considerado o principal herdeiro das discussões da Escola de Frankfurt, e por possuírem a mesma vertente de pensamento – a Teoria Crítica (SCHMITZ JUNIOR ET AL, 2014). Assim, é possível dizer que a Gestão Social tem inspiração no pensamento de Guerreiro Ramos, ao estabelecer novos pressupostos teóricos para os estudos organizacionais.

A Gestão Social se desenvolve na medida em que se desenvolve a esfera pública, no sentido de conduzir à emancipação do indivíduo. Essa esfera pública, em Habermas, se entrelaça com a esfera privada nas densas redes de interação da família e do círculo de amigos e os contatos mais superficiais com vizinhos, colegas de trabalho, conhecidos. São chamados de públicos certos eventos quando, em contraposição às sociedades fechadas, são acessíveis a qualquer um, que pode ser ouvido e compreendido por outros que não os da esfera privada do lar (CANÇADO *et al*, 2013).

Cançado *et al.* (2013) explicitam que o campo de conhecimento da Gestão Social tem implicações específicas que podem

caracterizá-lo e aproximá-lo do paradigma que Burrell e Morgan denominaram humanista radical, uma vez que tem uma perspectiva ontológica nominalista (uma vez que a tomada de decisão coletiva sem coerção tem como pressuposto a questão da intersubjetividade, marcada pela dialogicidade e pela transparência), uma concepção da natureza humana voluntarista e uma metodologia ideográfica. Mais ainda, a Gestão Social tem sua epistemologia caracterizada, no entendimento de Cançado *et al.* (2013) pelo antipositivismo, na medida em que a realidade social pode e deve ser (re) construída no interesse de seus membros e a partir da sua percepção, ou seja, o indivíduo está na realidade e age sobre ela, e o pesquisador também o sujeito da pesquisa.

Vemos, ainda, que em muitos aspectos os estudos em gestão social guardam relação com o paradigma crítico descrito por Chanlat e Séguin (1987), seja pelo projeto emancipador que deixam entrever, seja pelas concepções de organização, seja, enfim, pelo pensamento dialético que compartilham. O paradigma crítico, segundo Chanlat e Séguin (1987), se opõe à concepção que sustenta o paradigma funcionalista, interessando-se pelo conflito, pela mudança, pela desintegração e pela dominação, temas em torno dos quais a sociologia crítica se construiu.

A partir do paradigma crítico, procura-se examinar, em detalhe, a estrutura de uma sociedade, pondo em evidência os conflitos que a minam, as zonas onde os indivíduos são oprimidos, as contradições entre as práticas sociais e as ideologias, voltando-se para a transformação da sociedade. Logo, não se trata apenas de um instrumento teórico de análise, mas sim de um projeto libertário, que deve conduzir a uma maior humanização das organizações (CHANLAT e SÉGUIN, 1987).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na estratégia da presente pesquisa, inicialmente, partimos para a busca de todos os artigos em cujos resumos encontrássemos o termo “gestão social” nas bases de dados pesquisadas, independente da data de publicação. Vale dizer que utilizamos tanto o termo em português, “gestão social”, quando a sua tradução para o inglês (*social management*), conforme o que captamos nas publicações que conhecemos do campo. Escolhemos os resumos como ponto de partida porque entendemos que neles ficam explicados os conteúdos mais relevantes a serem apresentados ao longo do artigo, de maneira semelhante ao que Iizuka e Junqueira (2013) consideraram em seu levantamento, que focou, porém, nos títulos dos trabalhos. Entendemos que, ao pesquisar os resumos, são excluídos os artigos que mencionaram o assunto apenas como parte acessória à temática principal ou mesmo em algum argumento específico.

Desse modo, na base de dados ISI Web of Science foram localizados 552 artigos; na Scopus, 359 artigos; na Spell, 1008 artigos; na Redalyc, 215 artigos; e na SciElo Brasil, 30 artigos. No entanto, quando combinamos o termo etnografia ou *ethnography* na busca nesses resultados, não encontramos estudos em nenhuma das bases de dados que utilizamos.

A partir da busca realizada acima, entendemos que os estudos em gestão social que tenham utilizado a visão etnográfica não têm chegado aos periódicos nacionais e internacionais. Em vista disso, resolvemos recorrer à pesquisa em anais de eventos. Para tanto, selecionamos o Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnAnpad). Vale mencionar, no Brasil, o Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENaPEGS), realizado anualmente desde 2007, que concentra os trabalhos no campo da gestão social. Entretanto, resolvemos proceder a busca no EnAnpad, para analisar os trabalhos que tiveram aceitação

em um evento que congrega outras áreas da Administração, além da Gestão Social.

No EnAnpad, limitamos nossa busca aos anais a partir de 2004, edição em que Gallon e Cunha (2007) identificaram o primeiro estudo na área de Gestão Social e Ambiental que utilizou a visão etnográfica. Desde então, essa área temática foi incorporada à de Administração Pública e Gestão Social (entre 2005 e 2009), para então “desaparecer” do evento, restando aos pesquisadores do campo somente a área de Administração Pública, a partir de 2010.

Pesquisamos, assim, os estudos nas áreas temáticas mencionadas acima, entre 2004 e 2015, que tenham declarado em seus resumos a utilização da etnografia. O que constatamos é que constam os três estudos que já haviam sido identificados por Gallon e Cunha (2007); dois outros, sendo um da edição de 2004 e outro da edição de 2006; e, após um longo intervalo, um estudo na edição de 2014 do evento. São esses os que compõem nosso *corpus* para análise a partir da teoria consolidada anteriormente. Obviamente, foram identificados mais estudos declaradamente etnográficos, porém em outras áreas temáticas do evento, tais como Marketing ou Ensino e Pesquisa em Administração.

Não realizamos, nesses seis estudos, uma análise bibliométrica. Essa modalidade de análise já foi realizada por outros pesquisadores, como Hocayen-da-Silva et al (2006), Gallon e Cunha (2007) e Iizuka e Junqueira (2013). Esses trabalhos visaram elaborar um balanço crítico das publicações científicas, e permitiram avaliar a qualidade dos trabalhos produzidos no Brasil na área de administração e estudos organizacionais.

Quadro 01. Categorias de análise e suas fontes

Fonte	Categorias analisadas
Andion e Serva (2006)	Reflexividade entre pesquisador e sujeitos
Schwartzman (1993)	Papel do pesquisador Tensão entre pesquisador e o campo Voz representada
Tedlock (2000)	Gênero etnográfico

Fonte: Elaborado pelo autor

Preferimos seguir outro caminho. O que fizemos foi comparar os trabalhos que encontramos com as características descritas por Andion e Serva (2006), Schwartzman (1993) e Tedlock (2000), conforme sintetizado no Quadro 01, visando levantar as possibilidades que a etnografia pode proporcionar aos estudos em gestão social.

4 ANÁLISE DOS TRABALHOS PUBLICADOS NO ENANPAD

Os seis trabalhos que identificamos foram publicados nos EnANPAD entre 2004 e 2015, na área em que encaixam os trabalhos em gestão social. Todos eles parecem-nos voltar-se para o estudo do interesse público não estatal e para a realização do bem comum (CANÇADO et al, 2013), em que o econômico aparece apenas como um meio para a realização dos fins sociais (FRANÇA FILHO, 2007). Esses estudos, portanto, parecem assumir uma postura crítica em relação à tradição hegemônica na administração (SERVA, 1997).

Com esse levantamento percebemos que são raros os trabalhos com esse formato, qual seja, fazendo uso da etnografia em um tema relacionado à gestão social. Nossa percepção foi a de que os estudos etnográficos parecem ter encontrado maior aceitação dos pesquisadores em outras áreas, como o marketing, em que há

trabalhos mais recentes no próprio EnANPAD, que foram inclusive aceitos posteriormente em periódicos. Na base de dados Spell, por exemplo, identificamos 28 trabalhos na área de marketing que se declararam etnográficos.

4.1. Trabalhos identificados

Passemos, então, à descrição e análise dos seis trabalhos que identificamos. No primeiro deles, Carmo et al (2004) estudaram a relação dos catadores de lixo no Rio de Janeiro com o trabalho de reciclagem, e como esta relação afeta a maneira de os indivíduos se organizarem para buscar melhores condições sociais e econômicas e, conseqüentemente, melhor qualidade ambiental para a sociedade. A etnografia foi realizada a partir da inserção dos pesquisadores no campo durante dois meses, período durante o qual foi realizada observação não participante Cooperativa de Catadores da Zona Sul (Coopersul), por meio da qual os comportamentos observados foram sistematicamente anotados, assim como trechos de diálogos que se relacionavam com o interesse da pesquisa.

Assim Carmo et al (2004) procuraram, a partir da etnografia, estudar a compreensão que os próprios sujeitos tinham a respeito das suas práticas. Para tanto, realizaram, além da observação, entrevistas em profundidade com pessoal direta ou indiretamente envolvido nas cooperativas estudadas. Essas entrevistas tiveram o objetivo de ampliar o entendimento em relação às categorias de percepção e aos comportamentos observados a partir da perspectiva dos informantes selecionados, e foram realizadas junto a catadores, pessoal ligado à área administrativa da cooperativa em questão, a Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB) e a uma ONG de suporte aos catadores. Aplicaram, ainda, questionários semi-estruturados a alguns catadores da Coopersul.

Cavedon e Ferraz (2004) descreveram e analisaram uma experiência de Economia Popular Solidária, levada a efeito pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, sob a ótica da cultura organizacional. Para realizar a etnografia, uma das pesquisadoras envolveu-se de modo intenso com as atividades realizadas na Loja da Etiqueta Popular II (EP II) e nas reuniões coordenadas pela Secretaria Municipal de Produção, Indústria e Comércio (SMIC), permanecendo em campo por cerca de dois meses. Foram realizadas entrevistas tanto com um dos coordenadores do projeto quanto com parte das artesãs envolvidas. Algumas entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas. Em outras, as informantes não se mostraram afeitas a gravar aquilo que diziam. Além dessas entrevistas, a pesquisadora inserida no campo realizou observação participante na loja, participou de três reuniões que ocorreram durante o período da pesquisa, sendo duas com a secretaria municipal e uma interna ao projeto.

Rodrigues (2006) estudou as relações entre modelos de gestão de organizações sem fins lucrativos e geração de inovação social, a partir da investigação de dois casos de organizações sem fins lucrativos, em uma associação localizada em São Paulo que possui uma escola de artes, e em uma cooperativa de solidariedade localizada em Montreal, no Canadá. A pesquisadora não detalhou o tempo em que esteve inserida no campo, mas esclarece que, nesse período, realizou investigação documental, observação participante e entrevistas com atores-chaves que trabalham com as respectivas organizações, sem, contudo, especificá-los.

Ferraz (2006) identificou os significados atribuídos pela mulher à exclusão e a inclusão social, a partir dos relatos de onze mulheres que viveram essas duas situações, sendo que a inclusão definitiva delas na teia social se deu via Economia Popular Solidária – EPS, mais especificamente, por meio do Projeto Etiqueta Popular. A pesquisadora se inseriu no campo durante cinco meses, período em que acompanhou,

quase que diariamente, o dia-a-dia das artesãs, permanecendo na loja, na medida do possível, desde seu horário de abertura até o encerramento das atividades diárias, tendo inclusive ajudado no atendimento aos clientes e no fechamento diário do caixa. Também participou de reuniões entre os grupos de Economia Popular Solidária e a Secretária da Indústria e do Comércio de Porto Alegre (SMIC), sempre acompanhando as informantes, que a apresentavam aos demais membros do Projeto como estagiária da loja.

Santos (2006) levantou possíveis significações advindas das atividades realizadas na feira organizada pela associação de moradores do bairro Rubem Berta, região periférica de Porto Alegre, como a utilização de uma moeda própria, o Rubi, e a interpretação da comunidade frente à inserção dessa moeda no comércio local. A etnografia foi realizada por meio de duas visitas da pesquisadora à feira, nas quais ela procurou observar o cotidiano do bairro e dessa modalidade de comércio, e entrevistar em profundidade cinco pessoas ligadas à associação de moradores e à feira em si (inclusive a pessoa que a preside).

Enfim, Rigo e França Filho (2014) investigaram o circuito monetário constituído pelo uso das Palmas, moeda social criada pelo Banco Palmas em Fortaleza, e que vive atualmente uma situação enigmática: sua circulação tem diminuído notavelmente. Buscaram, assim compreender o fluxo dessa moeda no território e o seu processo de desuso. A etnografia, nesse caso, ocorreu em dois momentos: por meio de uma imersão no Banco Palmas em janeiro de 2012, com o intuito de entender sua história e a do bairro, seu modo de funcionamento e a situação enigmática em que se encontrava sua moeda social, as Palmas; e, numa segunda fase,

pelo retorno ao Conjunto Palmeiras em outubro de 2013, na qual mapearam o circuito da moeda no território utilizando-se algumas ferramentas da análise de redes sociais.

4.2 Análise dos trabalhos

Da análise dos trabalhos levantados nos anais do EnANPAD, conseguimos verificar que, em todos os eles, a inserção do pesquisador no campo ocorreu em um curto período de tempo, de duas visitas em um estudo ao máximo de cinco meses em outro estudo. O gênero de etnografia que conseguimos perceber (TEDLOCK, 2000), nos seis estudos analisados, é o do livro de memórias, pois os pesquisadores vivenciaram o campo e depois relataram suas experiências, sendo que em parte dos trabalhos os pesquisadores buscaram uma representação textual na primeira pessoa. Embora tenham descritas algumas pessoas, como no caso de Santos (2006), essa descrição não constituía objetivo do estudo, tendo sido utilizada de maneira acessória às memórias do pesquisador.

Tendo em vista o gênero da etnografia, vimos que nos trabalhos analisados a voz (SCHWARTZMAN, 1993) que predomina é a do pesquisador, muito embora cinco dos trabalhos tenham colocado algumas inserções de falas dos sujeitos pesquisados; a exceção foi Rigo e França Filho (2014). Por sinal, Ferraz (2006) fez uso da primeira pessoa em suas representações textuais, assim como Santos (2006), que ainda utilizou de maneira mais frequente que os demais trabalhos as reproduções de falas dos sujeitos da pesquisa. De toda forma, a intenção declarada nos seis trabalhos analisados foi a de se propor a captar o ponto de vista dos membros do grupo estudado, assim como prescreveram

Andion e Serva (2006).

Em relação ao papel do pesquisador (SCHWARTZMAN 1993), constatamos que Ferraz (2006) buscou o máximo de interação com os sujeitos da pesquisa, tendo assumido o papel de assistente no projeto social que acompanhou, e declarado, inclusive, o seu acultramento durante o período de inserção no campo; foi a que, em nossa visão, mais se aproximou da observação da participação (TEDLOCK, 2000), em vez de observação participante. Parece-nos que Rodrigues (2004) assumiu um papel com interação semelhante; porém, não deixou isso claro na sua representação textual, na qual nos parece que a pesquisadora procurou se distanciar do campo.

De toda forma, parece-nos que as observações etnográficas realizadas, nos seis trabalhos, permitiram aos pesquisadores visualizar situações que não seriam facilmente conhecidas ou vistas, como foi salientado por Hodson (2012). Um exemplo disso é que Rigo e França Filho (2014), com a observação etnográfica a partir da imersão no campo, conseguiram ver (e representar) os fluxos da moeda social estudada e identificar algumas razões do seu desuso.

O que pudemos constatar é que em Ferraz (2006) a reflexividade entre o pesquisador e os sujeitos (ANDION e SERVA, 2006) foi maior do que nos demais trabalhos analisados. Em contraposição, o distanciamento do pesquisador em Carmo et al (2004) fica-nos evidenciado, muito embora em parte da representação textual os pesquisadores tenham procurado transcrever ao máximo as falas dos sujeitos da pesquisa.

Vale destacar, ainda, a tensão entre o pesquisador e o campo (SCHWARTZMAN, 1993) que percebemos em Santos (2006), quando esta declara o estranhamento ocorrido ao desembarcar no local da pesquisa, qual seja, em um bairro periférico de Porto Alegre. Tensão esta que não percebemos, ou não ficou declarada, nos

demais estudos analisados.

Dessa forma, com a análise desses seis estudos, vemos que, ao utilizar uma visão etnográfica em sua pesquisa, a inserção do pesquisador no campo permite uma interação maior com os sujeitos da pesquisa, até vindo a se transformar em um deles, como em Ferraz (2006). Essa interação mais profunda permite visualizar, como Talpin (2012) mencionou, relações que não seriam percebidas, por exemplo, com a execução tradicional das entrevistas – em que o sujeito está separado do contexto – ou com observações pontuais, em que pesquisador se coloca “fora” do contexto, e simplesmente anota em uma planilha categorias previamente definidas.

Todavia, a voz que predominou nos relatos analisados ainda foi a do pesquisador, muito embora cinco dos trabalhos tenham colocado algumas inserções de falas dos sujeitos pesquisados.

5 CONCLUSÃO

A partir da gestão social são desenvolvidos estudos identificados com posicionamentos críticos na administração, em contraposição à tradição positivista hegemônica. Nesse sentido, parece-nos que a etnografia pode fornecer um olhar diferente na realização de pesquisas na área, em razão da maneira como ocorre a inserção do pesquisador no campo.

A inserção do pesquisador no campo, na etnografia, pode permitir uma interação maior com os sujeitos da pesquisa. De fato, em alguns casos, o próprio pesquisador pode se transformar em um sujeito da pesquisa. Essa interação mais profunda permite visualizar relações que não seriam percebidas com abordagens tradicionalmente utilizadas na coleta de dados, como a utilização de entrevistas em que o sujeito está separado do contexto, ou com observações pontuais.

Ao fazer uso de uma visão etnográfica, o pesquisador pode assumir um papel entre os sujeitos da pesquisa. Ou seja, acaba por fazer parte do campo. A natureza das informações obtidas dessa maneira pode ser diferente da que se obtém com outros instrumentos igualmente válidos de pesquisa, como os questionários.

Diante disso, tivemos no presente trabalho o objetivo de analisar as possibilidades da etnografia em estudos no campo da gestão social. Verificamos, em primeiro lugar, a ausência de publicações em periódicos de estudos em gestão social que tenham declarado o uso da etnografia. Mesmo em anais de eventos, como o EnANPAD que analisamos, são raros (e antigos) os trabalhos com esse formato. Nossa percepção foi a de que os estudos etnográficos parecem ter encontrado maior aceitação dos pesquisadores em outras áreas, como o marketing.

No entanto, com a análise dos estudos que identificamos no EnANPAD, verificamos que essa interação ocorreu em um curto período de tempo, de duas visitas em um estudo ao máximo de cinco meses em outro. Cabe verificar as razões que têm levado esses trabalhos etnográficos a serem desenvolvidos em período de tempo tão curto no campo, e se esse fator prejudica a qualidade da interação com os sujeitos da pesquisa.

Em relação ao gênero de etnografia, nos seis estudos analisados foi feita a utilização do livro de memórias, em que os pesquisadores vivenciaram o campo e depois relataram suas experiências, sendo que parte dos trabalhos buscou uma representação textual na primeira pessoa.

Já no que concerne à voz que predomina nesses relatos, verificamos que esta ainda foi

a do pesquisador, muito embora cinco dos trabalhos tenham colocado algumas inserções de falas dos sujeitos pesquisados. Talvez esse fator esteja relacionado, no caso, ao curto período de interação, que talvez não permita a representação da voz dos sujeitos da pesquisa.

Em suma, esperamos, com o presente trabalho, ter contribuído com a apresentação dos caminhos que podem ser percorridos pelos pesquisadores em gestão social, de forma a subsidiar pesquisas na área que venham a considerar a utilização da etnografia.

REFERÊNCIAS

ANDION, Carolina; SERVA, Mauricio. A etnografia e os estudos organizacionais. In: GODOI, Christiane Kleinubing; BANDEIRA DE MELO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: CRV, 2013.

CARMO, Maria Scarlet; OLIVEIRA, José Antonio Puppim; MIGUELES, Carmen Pires. Significado do Lixo e Ação Econômica – a Semântica do Lixo e o Trabalho dos Catadores do Rio de Janeiro. XXVIII Encontro da Anpad (EnAnpad). **Anais...** Curitiba, 2004.

CAVEDON, Neusa Rolita; FERRAZ, Deise Luiza da Silva. As culturas organizacionais de uma loja autogestionada de economia popular solidária de Porto Alegre. XXVIII Encontro da Anpad (EnAnpad). **Anais...** Curitiba, 2004.

CHANLAT, Jean-François; SÉGUIN, Francine. **L'analyse des organisations: une anthologie sociologique**. Tome I. Montreal: Gaëtan-Morin, 1987

FERRAZ, Deise Luiza da Silva. O Olhar

da Mulher sobre a Exclusão e a Inclusão Social: Depoimentos das Praticantes da Economia Popular Solidária. XXX Encontro da Anpad (EnAnpad). **Anais...** Salvador, 2006.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Definindo gestão social. I Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENaPEGS). **Anais...** Juazeiro do Norte, 2007.

GALLON, Alessandra Vasconcelos; CUNHA, Cristiano Castro de Almeida. Investigando os Estudos Etnográficos Publicados nos Anais do EnANPAD: uma Análise de 2000 a 2006. I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade (ENEPQ). **Anais...** Recife, 2007.

HOCAYEN-DA-SILVA, Antônio João; ROSSONI, Luciano; FERREIRA JUNIOR, Israel. Administração Pública e Gestão Social: A Produção Científica Brasileira entre 2000 e 2005. II Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG). **Anais...** São Paulo, 2006.

HODSON, Randy. Management Behaviour as Social Capital: A Systematic Analysis of Organizational Ethnographies. **British Journal of Industrial Relations**, v. 43, n:1, mar 2005. p. 41–65.

IIZUKA, Edson Sadao; JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates. Produção acadêmica em gestão social: visita aos anais dos Enapegs de 2007 a 2012. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 7, n. 2, mai-ago 2013. p. 71-85

MAGALHÃES, Thiago; SANTOS, Geneia Lucas dos. Etnografia e estudos organizacionais: análise da produção científica brasileira, **Revista Brasileira de Estudos Organizacionais**, v. 3. n. 2, dez. 2016. p. 145-170

RIGO, Ariádne Scalfoni; FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. O Enigma das Palmas: Análise do (de)Uso da Moeda Social no “Bairro da Economia Solidária”. XXXVIII Encontro da Anpad (EnAnpad). **Anais...** Rio de Janeiro, 2014.

RODRIGUES, Andrea Leite. Modelos de Gestão e Inovação Social em Organizações Sem Fins Lucrativos: Divergências e Convergências entre Nonprofit Sector e Economia Social. XXX Encontro da Anpad (EnAnpad). **Anais...** Salvador, 2006.

SANTOS, Claire Gomes. “Feira do Rubi”: significados do comércio local no Conjunto Residencial Rubem Berta em Porto Alegre/RS. XXX Encontro da Anpad (EnAnpad). **Anais...** Salvador, 2006.

SERVA, Mauricio. Abordagem substantiva e ação comunicativa: uma complementaridade proveitosa para a teoria das organizações, **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 2, Rio de Janeiro, mar.-abr. 1997. p. 108-134.

SCHMITZ JUNIOR, Salézio; PAIXÃO, Giórgio de Jesus da; MELLER, André Just; MORETTO NETO, Luis. O legado do pensamento de Alberto Guerreiro Ramos para a Gestão Social, **Revista Gestão Organizacional**, v. 07, n. 3, nov.-dez. 2014

SCHWARTZMAN, Helen B. Fieldwork roles and fieldwork processes. In: **Qualitative research methods**. Newbury Park: Sage Publications, 1993.

SOUZA, Gustavo Costa de; ORNELAS, Antonio Lima. Alberto Guerreiro Ramos e a autonomia dos estudos organizacionais críticos brasileiros: esboços de uma trajetória intelectual, **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, nº 3, Artigo 2, Rio de Janeiro, jul.-set. 2015 p.438-461

TALPIN, Julien. What can ethnography bring to the study of deliberative democracy? Evidence from a study on the impact of participation on actors, **Revista Internacional de Sociología (RIS)**, v. 70, extra 2, dez. 2012, p. 143-163.

TEDLOCK, Barbara. Ethnography and Ethnographic Representation. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Edit.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)Visitando o conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 3, n. 5, jan.-jun. 2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão Social: uma Réplica. In: RIGO, Ariádne Scalfoni Rigo; SILVA JUNIOR, Jeová Torres; SCHOMMER, Paula Chies; CANÇADO, Airton Cardoso Cançado. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

YEN-TSANG, Chen; DULTRA-DE-LIMA, Ronaldo; PRETTO, Karina. Análise qualitativa das publicações nacionais e internacionais em etnografias em administração e estudos organizacionais.

Administração: ensino e pesquisa, v. 14, n. 2, Rio de Janeiro, abr-jun 2013. p. 211-247.



Pagamento por serviços ambientais em Rio Claro/RJ: eficácia e participação na perspectiva do proprietário-produtor de água e floresta

Francine Ramalho de Aguiar *
Diná Andrade Lima Ramos **

* Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas/UFRRJ. Campus Seropédica, Brasil. E-mail: ramalhofrancine@gmail.com. Parte desse trabalho é resultado da pesquisa desenvolvida nesse programa.

** Professora Adjunta da UFRRJ/ITR/DCEEX. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária/UFRRJ. Campus de Seropédica, Brasil. E-mail: dinalimaramos@hotmail.com.

Há uma forte relação da devastação das florestas com a escassez da água e o aumento progressivo da poluição de rios contribuintes dos mananciais de abastecimento. Iniciativas públicas e privadas têm sido tomadas no Brasil no trato com os serviços ambientais produzidos pela floresta. Os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) vem sendo implantados no Brasil, visando a conservação e a restauração florestal e, ao mesmo tempo a promoção das externalidades positivas à população local. O objetivo deste artigo é estudar a capacidade dos programas de PSA no Brasil, a partir do projeto Produtores de Água e Floresta (PAF) de Rio Claro-RJ, de gerar benefícios ambientais e externalidades positivas à luz da percepção do produtor-proprietário rural inserido nesse projeto. Para a realização desse estudo foram realizadas entrevistas não estruturadas e observação participante de um dos autores. Observou-se que o projeto PSA vem cumprindo seu objetivo principal tendo como maior aliada à conscientização ambiental dos produtores-proprietários rurais aqui investigados. A pesquisa também mostrou que o projeto possui fragilidades técnicas como a falta de monitoramento das atividades de campo e fragilidades econômicas como o pouco recurso financeiro pago ao produtor rural. A falta de um mercado local de produção de mudas de espécies nativas da mata atlântica foi mais uma fragilidade encontrada. Por outro lado, foi aqui entendida como uma oportunidade de geração de renda, pois há desejo de alguns produtores rurais de abastecer o mercado local para suprir as demandas do PAF.

Palavras-chave - Bacia hidrográfica do Guandu. Externalidades Positivas. Gestão dos recursos hídricos.

There is a strong relationship between water scarcity and the devastation of forests and the progressive increase in pollution of contributing rivers from supply sources. Public and private initiatives have been taken in Brazil in dealing with environmental services produced by the forest. Environmental Services Payment Programs (PSA) have been implemented in Brazil, aiming at forest conservation and restoration and at the same time promoting positive externalities to the local population. The objective of this article is to study the capacity of PES programs in Brazil, from the Water and Forest Producers (PAF) project in Rio Claro-RJ, to generate environmental benefits and positive externalities in the light of the perception of the rural landowner adept in this project. For the accomplishment of this study were conducted unstructured interviews and participant observation of one of the authors. It was observed that the PSA project has been fulfilling its main objective, having as a major allied to the environmental awareness of the rural producers-owners investigated here. The research also showed that the project has technical weaknesses such as lack of monitoring of field activities and economic weaknesses such as the little financial resource paid to the rural producer. The lack of a local market for seedlings of species native to the Atlantic forest was another fragility found. On the other hand, it was understood here as an opportunity to generate income, because there is a desire of some rural producers to supply the local market to meet the demands of the PAF.

Keywords - Guandu's watershed. Positive externalities. Water resources management.

Existe una fuerte relación entre la devastación de los bosques y la escasez de agua y el aumento progresivo de la contaminación de los ríos contribuyentes de las fuentes de suministro. Se han tomado iniciativas públicas y privadas en Brasil para tratar los servicios ambientales producidos por el bosque. Los Programas de Pago de Servicios Ambientales (PSA) se han implementado en Brasil, con el objetivo de la conservación y restauración de bosques y, al mismo tiempo, la promoción de externalidades positivas para la población local. El objetivo de este artículo es estudiar la capacidad de los programas de PSA en Brasil, del proyecto "Productores de Agua y Bosque" en Río Claro-RJ, para generar beneficios ambientales y externalidades positivas a la luz de la percepción del propietario-productor rural insertado en este proyecto. Para llevar a cabo este estudio, se llevaron a cabo entrevistas no estructuradas y observación participante de uno de los autores. Se observó que el proyecto PSA ha estado cumpliendo su objetivo principal, teniendo como mayor aliado a la conciencia ambiental de los agricultores-propietarios estudiados aquí. La investigación también mostró que el proyecto tiene debilidades técnicas como la falta de monitoreo de las actividades de campo y debilidades económicas, como el escaso recurso financiero que se le paga al productor rural. La falta de un mercado local para las plántulas de especies nativas del bosque atlántico fue otra fragilidad encontrada. Por otro lado, se entendió aquí como una oportunidad para generar ingresos, porque algunos productores rurales desean abastecer el mercado local para satisfacer las demandas del PAF.

Palabras clave - Cuenca del Guandu. Externalidades positivas. Gestión de recursos hídricos.

1. Introdução

Os serviços ambientais são aqueles, segundo Chomitz *et al.* (1999), em que os agentes econômicos prestam em prol da conservação e/ou recuperação dos recursos naturais. O pagamento por esses serviços ambientais constitui um instrumento de política pública que alivia o impacto das atividades econômicas ao meio. Sua implementação encontra amparo na economia ecológica, que contribuiu com o conceito capital natural, ressaltando a importância da qualidade ambiental para o bem-estar e da subsistência da humanidade no longo prazo. O capital natural é “qualquer elemento ou sistema do mundo físico (geofísico e ecológico) que, diretamente ou em combinação com bens produzidos pela economia, fornecem materiais, energia ou serviços de valor à sociedade” (O’Connor, 1999, p. 20). O objetivo deste artigo é avaliar a capacidade dos programas de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA), no Brasil, de gerar benefícios ambientais e externalidades positivas a partir do estudo do projeto Produtores de Água e Floresta (PAF) de Rio Claro, estado do Rio de Janeiro (RJ), Brasil, à luz da percepção do proprietário rural inserido nesse projeto.

Rio Claro motivou a regulamentação do Programa PRO-PSA (Pagamentos por Serviços Ambientais), a partir do Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos. Abacia hidrográfica do Rio Guandu, onde o projeto está inserido, é a área estratégica para produção de água, responsável, juntamente com outras sub-bacias, pelo abastecimento público na baixada fluminense e na região metropolitana do estado do RJ.

O PSA é um programa onde os proprietários rurais são convidados a se tornarem produtores de água e floresta, de forma voluntária. É geralmente constituído em nível de sub-bacia ou bacia hidrográfica. O programa tem dois objetivos: manter a conservação das áreas de florestas privadas e adotar áreas degradadas para serem utilizadas em atividades de restauração florestal. Nesta

última área, os proprietários rurais deixam de executar atividades de produção agrosilvipastoris e a entrega ao programa, na intenção de serem recompensados financeiramente com uma quantia supostamente compatível aquela que teria recebido caso as atividades fossem executadas. Segundo Pria *et al.* (2013), há dificuldade na implementação do PSA nas regiões rurais onde o preço da terra e a produtividade são altos devido ao bom retorno financeiro da atividade produtiva.

O primeiro PSA foi desenvolvido na Costa Rica em 1997 (Teixeira, 2011, p.168). No Brasil, as experiências começaram em 2004 na Amazônia (MMA, 2008). Contudo, o projeto de PSA pioneiro no Brasil denominava-se “Conservador de Águas”, foi desenvolvido no município de Extrema, localizado no sul de Minas Gerais (MG). No Estado do RJ o primeiro projeto de PSA foi o PAF, objeto de estudo deste artigo. O PAF incentiva, mediante compensação financeira, os agentes a implementarem práticas para a proteção e recuperação de mananciais, auxiliando a recuperação do potencial de geração de serviços ambientais, promovendo benefícios às bacias hidrográficas e às populações. As áreas, disponibilizadas em hectares, são contabilizadas e paga-se aos proprietários rurais valores comparados ao custo de oportunidade da terra¹. Os recursos para este pagamento são oriundos do pagamento pelo uso da água e outorga administrada pelo Comitê de Bacia do Guandu criado através do Decreto Estadual 31.178/2002, primeiro comitê de bacia hidrográfica do RJ.

2. Material e métodos

O projeto abrange a Bacia Hidrográfica do Rio Guandu que fica na região da Baía de Sepetiba. A bacia abrange uma área total de 1.921 km² e inclui as bacias do Rio da Guarda e Guandu Mirim onde vive cerca de um

¹ Custo de oportunidade local: custo que se obtém por realizar aquela atividade na sua propriedade, ao invés de direcioná-la para outra cultura ou função. Um critério bastante utilizado para a remuneração do fator de produção terra é o valor do arrendamento praticado na região onde está localizada a propriedade (WUNDER *et al.*, 2008).

milhão de habitantes distribuídas em 15 municípios do RJ: Mangaratiba, Itaguaí, Seropédica, Queimados, Engenheiro Paulo de Frontin, Japeri e Paracambi, estes totalmente inseridos na bacia; e ainda Miguel Pereira, Vassouras, Barra do Piraí, Mendes, Nova Iguaçu, Piraí, Rio Claro e Rio de Janeiro, que estão parcialmente inseridos na bacia (Sondotécnica, 2006). A referida bacia tornou-se, com a escassez de água na cidade do RJ no século passado, a alternativa de abastecimento hídrico para a população carioca (Santa Ritta, 2009).

O PAF teve início em 2009 e está há oito anos em execução. Isto possibilita uma investigação mais fundada na experiência dos atores. Soma-se a isso, como fonte de informação, a documentação reunida no período pela unidade gestora do projeto. O projeto tinha, em 2013, 62 produtores integrantes do projeto e abrangia uma área de cerca de 4.150 hectares (ha) para conservação e 494 ha contratados para restauração (TNC, 2013). A análise documental revelou que, em meados de 2015, 25 novos contratos foram assinados, o que acrescentou mais 660 ha de novas áreas para o projeto, sendo 574 ha disponibilizados para a conservação e 86 ha para restauração florestal. Dos 86, 45 ha em áreas prioritárias. Há que se ressaltar, no entanto, que nem todos estes contratos estão sendo executados.

Esta pesquisa possui uma abordagem qualitativa, pelo fato de serem levantados dados de caráter subjetivo, na perspectiva dos sujeitos da amostra. Segundo Godoy (1995), as pesquisas qualitativas tentam compreender o fenômeno pela ótica do sujeito, assim, muitas percepções e informações não podem ser quantificadas. A interação entre o sujeito e o meio é única, exigindo uma análise individualizada, tendo como principais características a descrição dos dados, os significados que as pessoas dão ao fenômeno investigado, pelo enfoque indutivo do pesquisador e pela impossibilidade de extrair previsões nem leis que possam ser extrapoladas para outros fenômenos além do que está sendo pesquisado.

Realizou-s também um estudo de caso, que consiste em realizar uma investigação profunda juntamente com os produtores rurais participantes do projeto PAF, público alvo desta pesquisa, quanto os principais benefícios ambientais e socioeconômicos deste projeto em suas vidas. Um Estudo de caso é empregado com o objetivo de explicar, algumas circunstâncias presente por meio das questões “como” ou “por que” algum fenômeno social acontece (Yin, 2010, p. 39) na expectativa de que os resultados obtidos possam servir de subsídio para corrigir insucessos ou induzir ao êxito políticas públicas semelhantes em andamento. Supõe que as relações dos proprietários produtores com os demais atores sejam semelhantes noutros programas de PSA. Na observação participante se utilizou três diferentes técnicas: entrevista não estruturada, observação participante e diálogo, onde uma das pesquisadoras passou algum tempo convivendo com produtores rurais com o objetivo de obter e validar as informações obtidas de modo as tornarem mais próximas da realidade. Foram entrevistados 30 proprietários inseridos no projeto PAF. Foram entrevistados proprietários-produtores cujos contratos foram firmados até 2012, visto que é necessário na pesquisa que estes atores já possuam experiência no projeto. A coleta e análise de dados foram orientadas pela metodologia participativa FOFA, uma sigla que une em uma matriz classificadora as características de um ambiente interno e externo, no caso específico no que se refere ao PAF, quanto suas Forças, Oportunidades, Fraquezas, e Ameaças, conforme a abordagem feita por David (1998). Para Thompson (2002), o principal objetivo da análise SWOT², a sigla FOFA em inglês, é tirar conclusões sobre a forma como o objeto estudado será capaz de lidar com a mudança e turbulência no contexto, seja de oportunidades ou ameaças, a partir de suas forças e fraquezas internas.

Segundo Kotler (2012) as fortalezas são fatores internos positivos que controlam o objeto estudado e sobre a qual se pode crescer no futuro. São elementos

² *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats.*

internos que trazem benefícios para uma instituição, negócio ou projeto dependendo do que se quer avaliar. As fraquezas, em contraste com os pontos fortes, são aspectos negativos, mas que também são controlados e onde podem ser feitas melhorias significativas. São os elementos internos que atrapalham uma instituição, negócio ou projeto dependendo do que se quer avaliar. De modo complementar às forças, são aquelas características que também estão sob controle, mas que não ajudam na realização da missão. As oportunidades são as possibilidades positivas externas, do que pode ser aproveitado no contexto dos pontos fortes para corrigir as deficiências atuais. São situações externas que podem acontecer e afetar positivamente o objeto estudado. Estão fora do controle e existe possibilidade de acontecer. Tem a aparência de um sonho, pois há esperança dos envolvidos que um dia a oportunidade aconteça. Embora elas estejam fora do controle é importante que haja uma preparação mínima para o caso dela ocorrer. As ameaças são problemas, obstáculos ou limitações externas, que possam impedir ou limitar o desenvolvimento de um setor. As ameaças são situações externas que podem atrapalhar o desempenho do objeto estudado. Também estão fora do controle e assim como as oportunidades também existe chance de acontecer. São os medos que existem por parte da gestão de um projeto. Faz-se necessário, portanto que os gestores encontrem mecanismos para mitigar ao máximo as ameaças que porventura venham a ocorrer.

Foi realizada uma oficina e um encontro. A decisão para a realização da Primeira Oficina de Diagnóstico Rápido Participativo do PAF foi tomada a partir da necessidade de entender como os produtores de água e floresta interpretam o projeto no qual estão inseridos. Um processo participativo como este, proporcionou pela primeira vez aos integrantes do projeto, apresentar aquilo que é percebido em relação aos impactos positivos e negativos dentro e fora das atividades inerentes ao projeto e que podem afetar seu desempenho.

Aplicaram-se quatro diferentes formas de mobilização, sendo que foram utilizadas pelo menos duas formas para cada proprietário. São elas: entrega de convite pelo correio, visitação nas casas, e-mail e contato telefônico. Compareceram no encontro um total de 43 pessoas incluindo, convidados, representantes da Unidade Gestora do Projeto (UGP³) e produtores rurais (sendo do total de pessoas presentes, 30 produtores rurais), o que representa 57% de produtores rurais convidados. A pergunta feita ao final da apresentação e que norteou o trabalho de grupo foi: “Quais são as forças e fraquezas encontradas no projeto (ambiente interno) e as oportunidades e ameaças (ambiente externo) que rondam o projeto tendo como pano de fundo os aspectos ambientais, sociais e econômicos observados pelos proprietários rurais contemplados pelo Projeto Produtor de Água e Floresta (Rio Claro/RJ)?”.

Na pesquisa considerou-se ambiente interno tudo o que configura as metas e atividades para construção do objetivo do projeto, podendo ser controlado pelos proprietários rurais ou pelos estruturadores do projeto (UGP, Instituto Terra de Preservação Ambiental, Associação Pró-gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, Comitê Guandu). É considerado ambiente externo tudo aquilo que é extra aos objetivos, metas e etapas do projeto e que não estão definidas em documentos, contratos e termos de compromissos associados a ele.

Foram formados 05 (cinco) grupos contendo 06 (seis) pessoas em cada grupo que colocaram em tarjetas da cor rosa todas as fortalezas (categoria 1) identificadas. Na tarjeta de cor verde foram identificadas as fraquezas (categoria 2), naquelas de cor amarela e de cor azul, os participantes escreveram respectivamente as

3 A UGP tem as seguintes metas: 1) coordenação e monitoramento do projeto PAF, seus trâmites para aprovação e formalização de parcerias, formação da equipe técnica; 2) levantamento de informações sociais, econômicas e ambientais e replicação sobre o projeto; 3) conservação e restauração florestal de APPs com alto potencial de aporte de água para o sistema guandu; 4) saneamento ambiental por meio da instalação de biossistemas e contenção de sedimentos em estradas; 5) pagamento pelos serviços ambientais após cumprimento das metas estabelecidas no projeto e; 6) sistematização da experiência e comunicação. (CASTELLO BRANCO, 2015)

oportunidades (categoria 3) e as ameaças (categoria 4) que rondam o PAF. Eles foram orientados a escrever cada questão identificada em uma tarjeta específica, utilizando poucas palavras (três a quatro) ou pequenas frases para representar a questão⁴. Foi sugerido um número de 03 a 04 questões por categorias, porém não se limitou o número de questões.

Com a ajuda de uma das pesquisadoras que se colocou no papel de moderadora e facilitadora do processo, os grupos realizaram a atividade para em seguida fazer a apresentação oral dos resultados obtidos entre os grupos de trabalho. Cada grupo elegeu um relator que usou de 10 a 15 minutos para apresentação dos resultados.

3. A matriz FOFA e a percepção do proprietário rural

Sistematiza-se aqui a percepção do proprietário rural Produtor de Água e Floresta, segundo os quatro critérios considerados na matriz FOFA: fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças, observadas durante a implementação e execução do PAF.

No que se trata das fortalezas do projeto, do ponto de vista socioeconômico as forças se firmaram entorno do aumento do número de pessoas visitando o município, da abertura de novos postos de trabalho proporcionado pelo PAF e da boa aplicabilidade dos recursos do pagamento pelo serviço ambiental nas propriedades selecionadas. Estas ações sustentam a decisão dos proprietários em permanecer no projeto, já que passados por uma mudança da consciência ambiental, percebem também mudanças no ambiente externo que vem promover a melhoria na qualidade de vida da população local e conseqüentemente na sua.

As mudanças econômicas como aumento dos postos de trabalho muito vêm a colaborar para a diminuição do êxodo rural, um aspecto social com relevantes reflexos socioeconômicos nas grandes metrópoles brasileiras.

⁴ Utilizou-se o método da “decisão por consenso” na coleta de dados. Dessa maneira, não há informações de natureza quantitativa.

Em se tratando das questões político-institucionais, o projeto se mostrou forte nos assuntos relacionados à boa projeção do município na esfera estadual e federal e dos produtores na esfera municipal, na compreensão dos objetivos do projeto por parte dos produtores, a ponto destes divulgarem suas ações a outros proprietários rurais.

No campo das fraquezas, apenas uma questão foi mencionada como fragilidade do ponto de vista ambiental; a presença de agentes externos caçando e provocando incêndios na região, que neste caso se deu em maior decorrência das dificuldades técnicas pelas quais o projeto vem passando como falta de manutenção das cercas e aceiros das áreas já reflorestadas ou a necessidade de assistência técnica permanente e de atividades de manutenção adequada. Os entraves técnicos como o descumprimento do cronograma de atividades e do plano de trabalho; a falta de assistência técnica permanente e de fornecimento de mudas nativas da mata atlântica inadequadas ao projeto, se somam às fraquezas. Essas fraquezas seriam facilitadoras da entrada de pessoas nas propriedades para captura de animais silvestres e queimadas. Além disso, mudas foram plantadas com saco plástico por falta de acompanhamento técnico.

As fragilidades apontadas no conjunto das relações socioeconômicas foram: pouca produção de mudas na cidade; insatisfação do proprietário com o valor pago pelo pagamento pelos serviços ambientais prestados, a irregularidade destes pagamentos e os poucos os recursos financeiros disponíveis considerando a grande importância ambiental e social do projeto. Neste ponto da pesquisa ficou evidente o conflito entre proprietários rurais e gestores públicos que enfrentam um verdadeiro entrave político para oferecer benefícios financeiros que satisfaça o público do projeto.

As fragilidades político-institucionais do projeto são evidenciadas diante dos seguintes conflitos: as

dificuldades no cumprimento do contrato da Unidade Gestora do Projeto com o produtor de água e floresta; resistência ao cumprimento das obrigações contratuais por parte do produtor por não concordar com algumas cláusulas ali apresentadas; a falta de comunicação e interação entre o produtor e os idealizadores do programa refletindo na falta ou pouca participação do produtor nos processos decisórios; a ausência do Sindicato Rural do município junto ao comitê gestor do projeto; a falta de informação ao produtor de uma maneira geral; proprietário rural não satisfeito com o projeto; não contemplação dos novos projetos aprovados; e início tardio dos trabalhos nas novas áreas do projeto.

Neste ponto da pesquisa, o que se observou é que existe uma barreira que separa o proprietário rural dos gestores do projeto quando o assunto é a tomada de decisões, mostrando que há um limite no processo participativo definido para a execução do projeto PAF.

No âmbito das relações institucionais, os produtores rurais reivindicaram um sistema de cadastro de reserva onde qualquer proprietário pudesse manifestar o interesse de se tornar um produtor de água e floresta. Queixam-se do fato de que, ao divulgarem o PAF aos proprietários não inseridos no projeto, estes não encontram um sistema organizado para o proprietário interessado.

Com relação às oportunidades do ponto de vista ambiental podemos considerar: o aumento das matas ciliares e recuperação do volume de água; a contribuição para as gerações atuais e futuras; a possibilidade de ver sua área ambiental recuperada; a possibilidade do controle das formigas cortadeiras.

As oportunidades socioeconômicas mencionadas pelos produtores foram: a promoção do turismo ecológico na região, inserindo visitas em propriedades sustentáveis; o aumento do ICMS Verde de Rio Claro que reflete na compensação financeira adequada; Pagamento por serviços ambientais em Rio Claro/RJ: produtor de água e floresta

possibilidade de surgimento de novos projetos, como a produção de mudas, incorporando a agregação de renda para a propriedade.

Para os potenciais temas ligados à política institucional, há a oportunidade de ampliar mundialmente a divulgação da vocação ambiental do município; isto pode significar mais apoio político e financeiro ao PAF, e a possibilidade de impulsionar os empreendimentos sustentáveis ligados a ele. Em se tratando do PAF, não há argumento mais forte para atrair o apoio das instituições públicas e privadas do que garantir a produção e manutenção hídrica da segunda maior metrópole brasileira, a cidade do Rio de Janeiro, incluindo a região metropolitana do Estado de mesmo nome. Além do mais o Estado do Rio de Janeiro é um pólo reconhecido internacionalmente como exportador de mercadorias. Por esta razão, ter um projeto como o PAF reconhecido nas esferas internacionais muito vem contribuir para a sua imagem e atrair recursos financeiros, humanos e institucionais que queira associar sua imagem às boas práticas de desenvolvimento sustentável.

No que tange às ameaças ambientais sofridas pelo projeto podemos destacar a falta de chuvas, incidência de tempestades e secas excessivas que castigam as mudas no campo; incêndios na propriedade e caça. As catástrofes ambientais são sem dúvida a maior pressão exercida sobre os projetos ambientais. Algumas, em muitos casos, podem ser evitadas. É grande o risco de sofrer com os incêndios, criminosos ou naturais, nestas áreas do projeto. Todas essas transformações geram impactos negativos muitas vezes irreparáveis nas áreas afetadas.

Também foi considerado ameaça a falta de acesso a um banco de dados. É tida como um entrave à transparência e ao planejamento político-institucional. Tendo em conta que a crise econômica do Brasil e do RJ já havia se configurado no momento da investigação de campo, os proprietários rurais viram esta fragilidade econômica

como uma ameaça potencial ao PAF. Do ponto de vista técnico foram detectados dois problemas: o uso de capina química e a falta de controle das formigas cortadeiras. Estas ameaças coadunam-se às fraquezas técnicas previamente analisadas: problemas com fiscalização e orientação técnica.

4. Considerações finais

Observou-se durante a investigação que, conscientes das fraquezas do projeto, os próprios respondentes ofereciam maneiras de neutralizá-las. Isto reforça a importância do projeto dar mais protagonismo ao proprietário rural no processo decisório. Ramos *et al.* (2016) analisaram a governança do projeto PAF a fim de perceber o tipo de gestão que está sendo implementada. Segundo o estudo, não se observou a existência de um processo participativo orientado sob os preceitos da cidadania deliberativa e da gestão social. Segundo esses os autores, as decisões deveriam ser tomadas de forma heterárquica, fundamentadas no diálogo plural, ou seja, com a presença autônoma de atores da sociedade civil, poder público e do mercado, em busca do consenso, como sugere a gestão social. De acordo com Tenório (2008) e Villela (2013) os preceitos da gestão social são: inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum. De acordo com Cançado *et al.* (2011, p.18) “a gestão social é antitética a gestão estratégica, uma vez que a sua preocupação [da gestão social]⁵ é com o envolvimento de todos os concernidos nos processo de tomada de decisão”. A insatisfação em relação às cláusulas contratuais, por exemplo, demonstram que as decisões nem sempre são consensuais. Durante a investigação observou-se ainda que a UGP exclui o principal ator do projeto do centro das decisões: o produtor-proprietário rural. Contar com a parceria desses produtores-proprietários rurais é fundamental para o sucesso do projeto. Um bom exemplo é a dificuldade encontrada para fiscalizar as

ações de agentes externos, no combate aos incêndios e à caça predatória. Os gestores das propriedades poderiam ser aliados nessa fiscalização, por exemplo. Segundo Jacobi (2003) a consciência ambiental da população deve estar acompanhada da expansão de sua participação, em especial em um nível mais alto no processo decisório. Isto fortaleceria, segundo o autor, a co-responsabilidade da sociedade civil na fiscalização e no controle dos agentes que degradam o meio ambiente.

As fraquezas aqui apontadas podem ser vistas como desafios a serem superados, apoiando-se nas forças e oportunidades aqui também analisadas. Ou seja, aquilo que foi configurado como fraqueza, pode se transformar em oportunidade: tanto o ganho com o ICMS⁶ verde que poderia ser uma fonte de agregação de valor aos pagamentos de PSA, quanto a produção de mudas da Mata Atlântica são fortes candidatos a impulsionarem a economia municipal. Isto demonstra o quanto que os projetos de PSA contribuem para o surgimento de novos empreendimentos. Este é o caso também da possibilidade de exploração do turismo ecológico. Os proprietários rurais confirmaram a existência de um público específico, incluindo estrangeiros, que visitam o município com fins profissionais e de pesquisa. Isto vem a confirmar que um projeto bem sucedido pode ser o veículo para a captação de recursos públicos advindo de fundos ambientais e de pesquisa.

Pesa positivo poder contar as forças ambientais conquistadas pelo projeto, dentre elas a conscientização ambiental, uma externalidade positiva do projeto. Diferentemente de Shiki & Shiki (2011) que consideram os serviços ambientais a própria externalidade positiva, entende-se aqui que, se o objetivo do PAF é prover água e floresta, ele demonstrou, a partir dos estudos, uma grande capacidade multiplicadora de ações positivas, a partir da difusão de ações de educação ambiental na região. Esta parece então ser uma medida capaz de mitigar as ações antrópicas que prejudicam o

⁵Grifo nosso.

⁶Imposto sobre Circulação de Mercadorias e serviços.

ambiente. É importante observar que um dos princípios da comunicação humana é o de que a troca de ideias ocorra mais facilmente entre indivíduos que são similares, pois os indivíduos pertencentes aos mesmos grupos, aos mesmos círculos sociais, compartilham os mesmos interesses, crenças ou têm algo em comum que os une (Romaniello & Amâncio, 2005). Muito embora Paiva & Coelho (2015) tenham encontrado em sua pesquisa que os proprietários-produtores já tinham consciência ambiental e que justamente por isso decidiram aderir ao projeto, presume-se que proprietários rurais possam não só agir coletivamente para divulgar o projeto, estimular a permanência dos produtores já inseridos e atrair novos participantes como também influenciar o comportamento ambiental dos produtores não inseridos, bem como a forma de gestão de resíduos poluentes de seu entorno. De acordo com Jardim & Bursztyn (2015) as atividades rurais são consideradas as grandes causadoras da poluição hídrica no Brasil, portanto, caberia “aos proprietários rurais a maior parcela da responsabilidade de conservar as áreas ripárias, essenciais para a preservação dos corpos hídricos”.

Considera-se que as forças ambientais, socioeconômicas e institucionais que atuam no projeto (aumento da conscientização ambiental, dos postos de trabalho e divulgação do projeto, atração ao município), podem garantir a sua auto-suficiência. Assim, há uma boa chance das oportunidades apresentadas se consolidarem, já que elas são as fortalezas de hoje. Estas ações perpetuadas no tempo configuram a sustentabilidade dos projetos de PSA hídrico.

A partir da análise das matrizes, pode-se considerar que o produtor rural participante do projeto PAF entende que o projeto contribui para melhoria das condições ambientais, sociais e econômicas locais. Pode-se inferir, então, que o projeto tem também um potencial de desenvolver o território abrangido pelos municípios supracitados. Como tal, faz-se necessário atentar

para as dificuldades na coordenação entre políticas e instituições existentes no território. Delgado & Leite (2011) destacaram a importância da investigação de um conjunto de fatores de modo a superar tais dificuldades. A partir de suas considerações percebeu-se que ainda falta no PAF levar em conta o diálogo entre distintos programas governamentais; a consulta às arenas decisórias ou de caráter consultivo com participação social, e possibilitar o empoderamento dos diferentes atores e instituições do território de modo a fortalecer ou fazer aflorar o sentimento de pertença na relação entre o PAF e a população local. Há ainda que se garantir uma governança suficientemente boa (Fonseca & Bursztyn, 2009), contextualizando relações de poder e levando em conta o contexto sociopolítico local.

Os proprietários participantes do PAF dizem compreender o objetivo do projeto a ponto de divulgar suas ações a outros proprietários rurais. Mas não se pode afirmar que o produtor rural esteja satisfeito com os benefícios por eles obtidos após a implantação do projeto nos aspectos ligados ao retorno financeiro pelo valor pago por hectare disponível. Paiva & Coelho (2015, p.51) apontam esse como sendo um entrave à adesão de novos proprietários. Em sua pesquisa observaram que segundo os próprios produtores participantes “os valores pagos são baixos e acabam por não estimular a adesão de novos integrantes”.

5. Referências

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. *Gestão social: reflexões teóricas e conceituais*. *Cad. EBAPE.BR*, 9 (3), 681-703, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v9n3/a02v9n3>

CASTELLO BRANCO, M. R. *Pagamentos por Serviços Ambientais: da teoria à prática*. Rio Claro: ITPA, 2015.

CHOMITZ, K. M.; BRENES, E.; CONSTANTINO, L. *Financing environmental services: the Costa Rican*

- experience and its implications. *Science of the Total Environment*, 240 (1), 157-169, 1999. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1859450
- DAVID, F. P. *Strategic Management: Concepts & Cases*. New Jersey: Prentice Hall Inc., 7. ed., 1998.
- DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 54 (2), 431-473, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000200007&lng=es&nrm=iso
- FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Sociedade e Estado*, 24 (1), 17-46, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922009000100003&script=sci_abstract&tlng=pt
- GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, 35 (2), 57-63, 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000200008
- JACOBI, P. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. *Cadernos de Pesquisa*, 118, 189-205, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n118/16834.pdf>
- JARDIM, M. H.; Bursztyn, M.A Pagamento por serviços ambientais na gestão de recursos hídricos: o caso de Extrema (MG). *Eng Sanit Ambient*.
- KOTLER, P. *Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle*. São Paulo: Editora Atlas, 5. ed., 1998.
- MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Pagamento por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia legal*. Série Estudos 10. Brasília, 2008.
- O'CONNOR, M. Natural capital. *Policy Research Brief Series*. Cambridge: Cambridge Research for the Environment, n. 3, 1999.
- PAIVA, R. F. P. S.; COELHO, R.C. O programa Produtor de Água e Floresta de Rio Claro/RJ enquanto ferramenta de gestão ambiental: o perfil e a percepção ambiental dos produtores inscritos. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 33, 51-62, 2015. doi: 10.5380/dma.v33i0.36702
- PRIA, A. D.; DIEDERICHSEN, A.; KLEMZ, C. Pagamento por Serviços Ambientais: uma estratégia para a conservação ambiental nas regiões produtoras no Brasil? *Sustentabilidade em Debate*, 4 (1), 317-340, 2013. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/viewFile/9216/6928>
- PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. Gestão de bacias hidrográficas. *Estudos Avançados*, 22 (63), p. 43-60, 2008. doi: 10.1590/S0103-40142008000200004
- TECNOGEO Informática LTDA. *Projeto produtor de água e floresta*. Ampliação do projeto no município de Rio Claro, RJ. Rio Claro: TECNOGEO, 2016.
- TECNOGEO Informática LTDA. *Projeto Produtor de Água e Floresta no Município de Rio Claro - RJ e a Ampliação do Programa aos Municípios da área de abrangência do Comitê Guandu - Diagnóstico das microbacias do Alto e Médio Curso do Rio Pirai e Ribeirão das Lajes*. Rio Claro: TECNOGEO, 2015.
- TNC – The Nature Conservancy. *Estudo de viabilidade de implantação do programa pro-psa na região hidrográfica do Guandu – Rio de Janeiro*. TNC, 2013. Disponível em: http://www.inea.rj.gov.br/cs/ideplg?IdcService=GET_FILE&dID=87687&dDocName=INEA0110840&allowInterrupt=1
- RAMOS, D. A. L.; AGUIAR, F. R.; VILLELA, L. E. O projeto Produtores de Água e Floresta em Rio Claro-RJ: uma análise da governança no projeto sob a ótica da gestão social. *O Social em Questão*, 36, 177-196, 2016. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/8_OSQ_36_Ramos_Aguiar_Villela.pdf
- ROMANIELLO, M. M.; AMÂNCIO, R. Gestão de programas e serviços de transferência e difusão de tecnologia para o desenvolvimento rural: um estudo de caso na região cafeeira do Sul do Estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Mackenzie*, 6 (2), 113-136, 2005. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/RAM/article/view/70>
- SHIKI, S.; SHIKI, S.F.N. Os desafios de uma política nacional de pagamentos por serviços ambientais: lições a partir do caso do proambiente. *Sustentabilidade em Debate*, 2 (1), 99-118, 2011. doi: 10.18472/SustDeb.

v2n1.2011.3909

SANTA RITTA, J. *A Água do rio, do Carioca ao Guandu: a história do abastecimento de água da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Synergia, Light, Centro Cultural da SEAERJ, 2009.

SONDOTÉCNICA Engenharia de solos S. A. *Plano Estratégico de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas dos Rios Guandu, da Guarda e Guandu Mirim: Relatório Síntese*. Rio de Janeiro: Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos/ANA, 2006.

TEIXEIRA, C. G. *Pagamento por serviços ambientais de proteção às nascentes como forma de sustentabilidade e preservação ambiental*. Curitiba, Dissertação (Mestrado em Direito) – PUC, 2011.

TENÓRIO, F. G. *Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do Mercado: ensaios de gestão social*. Ijuí: UNIJUÍ, 3. ed., 2008.

THOMPSON, A. *Planejamento estratégico: elaboração, implementação e execução*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

TUCCI, C. E. M. *Hidrologia: ciência e aplicação*. Porto Alegre: ABRH/Editora da UFRGS, 2. ed., 1997.

VILAR, M. B.; BUSTAMANTE, J.; RUIZ, M. Produtores de Água e Floresta, Rio Claro, Rio de Janeiro. In: TUBBS FILHO, D.; ANTUNES, J. C. O.; VETTORAZZI, J. S. (Orgs.) *Bacia hidrográfica dos Rios Guandu, da Guarda e Guandu-Mirim: experiências para a gestão dos recursos hídricos*. Rio de Janeiro: INEA, 2012. p. 273-291.

VILLELA, L. E. Redes, desenvolvimento e gestão social em Arranjos Produtivos Locais (APLs) no Estado do Rio de Janeiro. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). *Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial*. Rio de Janeiro: FGV, v. 2, 2013, p. 101-235.

WUNDER, S.; BORNER, J; TINO, M. R.; PEREIRA, L. *Pagamentos por Serviços Ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal*. Brasília: MMA, 2008.

YIN, Robert K. Estudo de Caso. *Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2. ed., 2001.



v. 4, n.4, jul./dez. 2018 ISSN: 2527 - 1253

COMPLEXIDADE, REALISMO CRÍTICO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL: a elaboração dos Planos Plurianuais 2014-2017

Caroline Maria Toebe Alves *
David Basso **
Sérgio Luís Allebrandt ***

* Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Contadora do Instituto Federal Farroupilha – Campus Santo Augusto (IFFAR). caroline.toebe@iffarroupilha.edu.br

** Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - mestrado e doutorado - da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). davidbasso@unijui.edu.br

*** Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC (2010). Mestre em Administração pela EBAPE/FGV (2001). Professor Titular do PPGDR/UNIJUÍ. allebr@unijui.edu.br

O presente trabalho tem por objetivo analisar como ocorre o processo de planejamento governamental de médio prazo na região Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul. Pretende-se ver nos Planos Plurianuais dos municípios, na percepção dos agentes públicos dos municípios envolvidos, através de entrevistas semiestruturadas, os reflexos do plano de desenvolvimento regional elaborado pelo Corede Noroeste Colonial. Os fundamentos ontológicos, epistemológicos e metodológicos que dão sustentação ao estudo baseiam-se nos conceitos da teoria da complexidade e do realismo crítico. Para a coleta dos dados foram realizadas pesquisa documental e entrevistas. Na análise e interpretação das entrevistas realizadas usaram-se as categorias e critérios de análise propostos por Tenório (2012), e adaptadas para este estudo. Trabalhou-se com as categorias: processos de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa e autonomia. Os resultados obtidos foram analisados utilizando-se a Análise de Conteúdo e tiveram o objetivo de verificar como é o processo de elaboração dos PPAs e se realmente as administrações municipais levam em consideração o Plano de Desenvolvimento do Corede-Norc. Após a realização das entrevistas, observou-se que falta comunicação entre as prefeituras e o Corede; a maioria das prefeituras não conhece ou não busca conhecer o PDR e com isso não busca a contribuição do Corede na elaboração do PPA.

Palavras chave: complexidade, realismo crítico, plano de desenvolvimento regional, planos plurianuais.

The objective of this study is to analyze how the medium-term government planning process in the Colonial Northwest region of Rio Grande do Sul occurs. It is intended to see in the Pluriannual Plans of the municipalities, in the perception of the public agents of the municipalities involved, through semi-structured interviews, the reflexes of the regional development plan elaborated by Corede Noroeste Colonial. The ontological, epistemological and methodological foundations that support the study are based on the concepts of complexity theory and critical realism. For the data collection, documentary research and interviews were carried out. In the analysis and interpretation of the interviews, we used the categories and analysis criteria proposed by Tenório (2012), and adapted for this study. We worked with the categories: processes of discussion, inclusion, pluralism, participatory equality and autonomy. The results obtained were analyzed using the Content Analysis and had the objective of verifying how the PPAs are being elaborated and if the municipal administrations really take into account the Corede-Norc Development Plan. After the interviews, it was observed that there is a lack of communication between the prefectures and Corede; most municipalities do not know or do not seek to know the RDP and therefore do not seek Corede's contribution to the preparation of the PPA.

Keywords: complexity, critical realism, regional development plan, multiannual plans.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar cómo ocurre el proceso de planificación gubernamental a medio plazo en la región Noroeste Colonial de Rio Grande do Sul. Se pretende ver en los Planos Plurianuales de los municipios, en la percepción de los agentes públicos de los municipios involucrados, a través de entrevistas semiestruturadas, los reflejos del plan de desarrollo regional elaborado por el Corede Noroeste Colonial. Los fundamentos ontológicos, epistemológicos y metodológicos que dan sustentación al estudio se basan en los conceptos de la teoría de la complejidad y del realismo crítico. Para la recolección de los datos se realizaron investigaciones y entrevistas. En el análisis e interpretación de las entrevistas realizadas se utilizaron las categorías y criterios de análisis propuestos por Tenorio (2012), y adaptadas para este estudio. Se trabajó con las categorías: procesos de discusión, inclusión, pluralismo, igualdad participativa y autonomía. Los resultados obtenidos fueron analizados utilizando el Análisis de Contenido y tuvieron el objetivo de verificar cómo es el proceso de elaboración de los PPAs y si realmente las administraciones municipales toman en consideración el Plan de Desarrollo del Corede-Norc. Después de la realización de las entrevistas, se observó que falta comunicación entre las alcaldías y el Corede; la mayoría de los ayuntamientos no conocen o no buscan conocer el PDR y con ello no busca la contribución del Corede en la elaboración del PPA.

Palabras clave: complejidad, realismo crítico, plan de desarrollo regional, planes plurianuales.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, diante da expansão da economia globalizada, expressa pela crescente intensidade e complexidade de seus distintos fluxos, e da conseqüente reestruturação do território, tem-se observado o desafio de reafirmação das dinâmicas regionais.

No Brasil, debates e práticas associados ao planejamento, especialmente no que se refere à escala regional, têm adquirido importância crescente, com forte envolvimento do Estado em suas diferentes esferas administrativas e sob contextos regionais com diferentes níveis e processos de participação popular.

Neste contexto, destaca-se a recente experiência do Rio Grande do Sul na elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), instituições de planejamento e de desenvolvimento regional, que reúnem representantes da sociedade civil, dos agentes econômicos e das diferentes instâncias governamentais do Estado.

Por meio da análise dos planos de desenvolvimento regional do Corede Noroeste Colonial (Corede-Norc), pretende-se identificar as características comuns e particulares dos processos recentes de construção, implementação e gestão do planejamento e desenvolvimento regional, bem como compreender como o mesmo se articula com as políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional no Estado.

Dessa maneira, o presente trabalho tem por objetivo analisar como ocorre o processo de planejamento governamental de médio prazo na região Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul. Pretende-se ver nos Planos Plurianuais dos municípios, na percepção dos agentes públicos dos municípios envolvidos, através de entrevistas semiestruturadas, os reflexos do plano de desenvolvimento regional elaborado pelo

Corede-Norc.

Os fundamentos ontológicos, epistemológicos e metodológicos que dão sustentação ao estudo baseiam-se nos conceitos da teoria da complexidade e do realismo crítico.

Além desta introdução e das considerações finais, o trabalho apresenta, em sequência, a apresentação de bases conceituais das abordagens da teoria da complexidade e do realismo crítico que subsidiam a análise dos planos plurianuais dos municípios, bem como fundamentam os procedimentos metodológicos utilizados para a compreensão da realidade investigada. Em seguida apresenta-se a metodologia utilizada para a busca dos dados e, por fim, a apresentação e discussão dos resultados.

TEORIA DA COMPLEXIDADE E REALISMO CRÍTICO

A Teoria da Complexidade ou a Nova Ciência não se resume em apenas uma teoria, ela é um complexo de teorias. Surge de uma realidade complexa, interativa, onde uma pequena causa pode gerar um grande efeito, ou uma grande causa um pequeno efeito. Hoje com mais rapidez a ideia da complexidade está sendo percebida em todas as áreas, tudo está ligado com tudo, refletindo no que se denominou de Teoria do Caos (WHEATLEY, 2006).

A noção de complexidade tem sido considerada como uma nova forma de se “fazer ciência”. Assim, sob a designação de Teoria da Complexidade vem se construindo um corpo coerente de ideias, teorias e métodos abrangendo disciplinas de praticamente todos os campos do saber. Um dos seus aspectos essenciais é a insistência na dificuldade de se prever o comportamento de certos sistemas (sistemas complexos) na medida em que os métodos quantitativos comumente adotados não permitem sua compreensão adequada (SILVA NETO, 2007).

O mundo, no entanto, se transforma constantemente, muda a todo instante sem essa regularidade que era vista anteriormente. O que caracteriza essencialmente a Teoria do Caos é a grande sensibilidade a pequenas variações nas condições iniciais ou pequena sensibilidade a grandes variações nas condições iniciais, o que se verifica facilmente na natureza, nas organizações, nos sistemas, nos mercados, ou na política, por exemplo. As organizações podem ser as mesmas, mas as estruturas mudam o tempo todo, porque está em interação com outras entidades, e precisa estar em constante adaptação para que não sejam eliminadas do mercado (WHEATLEY, 2006).

Santos (1988) propõe um modelo que denomina “paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente”. Para justificá-lo o autor traça quatro condições que norteiam e alimentam a ciência que deverá florescer: todo o conhecimento científico-natural é científico-social; todo conhecimento local é total; todo conhecimento é autoconhecimento; e, por fim, todo conhecimento científico visa constituir-se em senso comum. Desta maneira, Santos busca fortalecer a ideia de que o conhecimento científico deva fundamentar-se na conciliação de diversas áreas das ciências existentes da atualidade, enfatizando a interdisciplinaridade e transdisciplinaridade para alcançar uma dimensão mais aproximada do real.

A Teoria da Complexidade apresenta uma grande convergência com abordagens históricas e sociológicas que enfatizam os aspectos circunstanciais e imprevisíveis do comportamento da sociedade. O conjunto da obra de Prigogine, consagrada pela caracterização de certos sistemas complexos como “estruturas dissipativas”, um conceito essencialmente termodinâmico, destaca-se pela sua reflexão, constante e metodologicamente realizada, sobre as consequências epistemológicas do que tem sido denominada de Teoria da Complexidade (SILVA NETO, 2007).

Através do conceito de estrutura dissipativa destaca-se o fato de que os sistemas mais complexos da biosfera são sistemas dissipativos, pois sua organização depende de um constante aporte de energia, o que confere uma importância crucial à análise das suas condições materiais de existência para que se possa compreender a evolução dos sistemas complexos, incluindo-se entre eles as sociedades humanas (PRIGOGINE, 2002).

Conforme Silva Neto (2007), as diferentes estruturas dissipativas presentes na biosfera podem ser caracterizadas por meio do tipo de relações não lineares nelas presentes. As sociedades humanas se destacam por apresentar certos tipos específicos de relações não lineares longitudinais, pois os agentes sociais tomam suas decisões também a partir da sua percepção sobre o estado global do sistema, o qual depende do comportamento desses mesmos agentes. Dessa maneira, as relações recursivas entre os indivíduos e a sociedade atribuem às sociedades humanas um alto grau de complexidade. Complexidade esta que concede uma importância central às propriedades emergentes dos sistemas sociais, o que levanta sérias limitações ao uso de métodos reducionistas para o seu estudo.

O Realismo Crítico (RC), por sua vez, tem sido desenvolvido por vários autores, mas o filósofo Roy Bhaskar é a figura de maior importância desse movimento. Bhaskar sugere uma interpretação da atividade científica que, contrapondo-se tanto ao empirismo científico positivista quanto à hermenêutica pós-moderna, sustenta que a ciência é um produto cultural da humanidade, sendo historicamente aberta e sujeita a contínua evolução. Neste sentido, a ciência possui uma dimensão ideológica que reflete a dinâmica das relações presentes na sociedade, o que revela sua dimensão transitiva.

Conforme Silva Neto (2007), a ciência diferencia-se de outros produtos culturais e ideológicos da humanidade devido à natureza intransitiva do seu

objeto, a realidade. Esta realidade não corresponde apenas ao “empírico”, mas também ao “factual” e ao “real”¹. O empírico corresponde ao que é diretamente observável por meio dos sentidos (única “realidade” admitida pelos empiristas); já o factual corresponde aos fenômenos que não são diretamente observáveis por meio dos sentidos, mas que se constituem em objetos comumente analisados pela ciência. O Realismo Crítico defende que os processos e mecanismos causais, subjacentes ao empírico e ao factual, constituem-se em componentes da própria realidade, sendo a apreensão desses processos e mecanismos o objeto por excelência da atividade científica.

Bhaskar propõe a distinção entre as dimensões intransitiva e transitiva da ciência: os objetos da ciência (aquilo que estudamos no mundo social) estão em sua dimensão intransitiva; as teorias e discursos sobre o mundo social formam sua dimensão transitiva. Então, a realidade dos acontecimentos – dimensão intransitiva e ontológica – é independente da relatividade de nossos conhecimentos – na dimensão transitiva e epistemológica (RESENDE, 2009).

A construção do conhecimento é uma atividade transitiva, dependente de conhecimentos anteriores e da atividade do ser humano, mas tem objetos intransitivos, que existem anteriormente à pesquisa e cuja realidade não depende de nossos conhecimentos. A dimensão intransitiva do conhecimento é sua dimensão ontológica – das coisas que já existem no mundo – e a dimensão transitiva é epistemológica no sentido de que se refere às teorias que construímos sobre o mundo e por meio das quais podemos gerar conhecimento sobre sua dimensão intransitiva. Conforme Resende (2009), um dos aspectos básicos do Realismo Crítico é a distinção entre ontologia e epistemologia. Partindo

dessa distinção o Realismo Crítico oferece uma crítica ao que denomina “falácia epistêmica”: a redução da questão do que existe à questão do que somos capazes de conhecer. A falácia epistêmica é associada ao Realismo Empírico, que assume a possibilidade de apreender por observação tudo o que existe.

Essa crítica da redução da realidade ao estrato empírico tem por base a estratificação da realidade social no RC, segundo a qual se distinguem os domínios do potencial, do realizado e do empírico. Enquanto o potencial e o realizado são categorias ontológicas, referentes respectivamente às estruturas e poderes causais dos objetos sociais, o empírico é uma categoria epistemológica que se refere ao que podemos observar a partir do que já nos é dado conhecer (RESENDE, 2009).

O Realismo Crítico afirma a existência de propriedades emergentes para distinguir os objetos específicos de cada ramo científico, estabelecendo uma escala de complexidade ontológica que vai desde a Física até as Ciências Sociais, em que cada ramo científico possui uma identidade própria e irreduzível, embora pertencendo a uma mesma realidade. O Realismo crítico sustenta que os fenômenos emergentes relacionados especificamente às relações sociais constituem-se no objeto de estudo por excelência das Ciências Sociais, levando-o assim a se contrapor à adoção do individualismo metodológico como procedimento para compreender e explicar qualquer fenômeno do mundo social (SILVA NETO, 2007). Contrapondo-se ao positivismo, o Realismo Crítico considera que o objeto da ciência é a apreensão da realidade, ou seja, buscar uma explicação a partir do contato com a realidade para reforçar uma teoria ou para refutar esta teoria. Segundo o Realismo Crítico, não basta desenvolver pesquisa com o objetivo de gerar conhecimento acerca dos obstáculos para mudança social e possíveis modos de superá-los, é preciso também formular meios de fazer com que esse conhecimento seja útil no contexto pesquisado.

1 Os termos “Empirical”, “actual” e “real” empregados por Bhaskar para identificar os três níveis da realidade têm diferentes traduções por autores brasileiros. Silva Neto (2007) os traduz para “empírico”, “factual” e “real”; Cavalcante (2007) usa os termos “empírico”, “efetivo” e “real”; Resende (2009), por sua vez, traduz por “empírico”, “realizado” e “potencial”. O termo “actual” é o que tem diferentes interpretações ao ser traduzido.

As abordagens da Complexidade e do Realismo Crítico forneceram elementos para a definição de um alinhamento coerente entre as dimensões ontológica (realidade), epistemológica (conhecimento) e metodológica para o desenvolvimento da pesquisa que deu origem ao presente estudo. Com base em tais abordagens entendeu-se o desenvolvimento como um processo aberto e evolutivo, que ocorre em sociedades interpretadas como estruturas dissipativas, o que implica reconhecer que as estruturas sociais emergem fundamentalmente a partir das interações locais entre seus constituintes, cujos caminhos não podem ser previstos (SILVA NETO, 2007).

Na visão de Basso (2012) para analisar fenômenos sociais que envolvem ações humanas em condições não controladas (sistemas abertos), o Realismo Crítico propõe um procedimento no qual o raciocínio parte de um fenômeno superficial, que se situa nos estratos empírico e efetivo da realidade, e se movimenta para a busca de elementos causais mais profundos, situados no estrato real ou subjacente da realidade.

Um dos aspectos essenciais envolvendo sistemas complexos é a dificuldade para prever o seu comportamento, pois os métodos quantitativos usualmente adotados não são suficientes para permitir sua adequada compreensão.

Na análise dos planos plurianuais dos municípios do Corede Noroeste Colonial certamente as abordagens da complexidade e do realismo crítico são de grande valia, já que o desafio no processo de análise regional é o de especificar e compreender as ligações entre os atores, as relações que eles tecem, seus interesses, os embates que eles promovem e os seus resultados no e através do espaço regional.

Surgem muitas situações onde a complexidade se apresenta, seja pelo fato de que muitos acontecimentos são imprevisíveis; mudanças acontecendo o tempo

todo na política e economia do País; ou pela não linearidade dos processos, isto porque os Coredes reúnem representantes da sociedade civil, dos agentes econômicos e das diferentes instâncias governamentais do Estado, cujos interesses e preocupações nem sempre são complementares. Em síntese, as abordagens da complexidade e do realismo crítico nos propõem que explicações coerentes sobre objetos reais devem se basear mais no conteúdo do que na forma, por aproximações sucessivas, dos níveis mais gerais aos mais profundos da realidade sob investigação.

METODOLOGIA

Este estudo resulta de uma pesquisa qualitativa. A abordagem qualitativa, no entendimento de Cooper (2011, p. 164 e 166), permite ao pesquisador reunir dados que fornecem descrição detalhada de fatos, situações e interações entre pessoas e coisas, ou seja, profundidade de detalhes. Os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa foram pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

O instrumento para coleta de dados foi a entrevista semiestruturada com base num roteiro de questões abertas, elaboradas a partir da matriz de categorias de análise desenvolvida pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), orientadas teoricamente pelo conceito de cidadania deliberativa desenvolvido por Habermas (2003), e suas relações com os critérios de avaliação da participação cidadã desenvolvidos pelo Instituto de Governo e de Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política e Direito Público da Universidade Autônoma de Barcelona (TENÓRIO, 2012).

Conforme referido por Tenório (2007, p.54), “cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, 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”.

Partindo da análise e consideração dessa matriz de categorias elaborou-se um conjunto de questões orientadas para as entrevistas, observação e análise documental, para dar conta de cada um dos critérios considerados na análise (Quadro 1). No presente estudo optou-se por utilizar as categorias: processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa e autonomia.

Quadro 1 - Categorias, critérios e questões utilizadas como ponto de partida da análise

CATEGORIAS	CRITÉRIOS	PERGUNTAS
Processo de discussão	Canais de difusão	1-Os participantes das audiências públicas tiveram acesso às informações do PPA previamente? 2-Que instrumentos foram utilizados para disponibilização destas informações?
	Relação com outros processos participativos	3-A Comissão que elaborou o PPA participou e/ou integrou outros fóruns de discussão no município ou na região antes de iniciar os trabalhos de elaboração do PPA?
Inclusão	Abertura dos espaços de decisão	4-As decisões das audiências públicas foram tomadas com a participação equitativa de todos os participantes?
	Aceitação social, política e técnica	5-Você reconhece a necessidade da utilização de alguma estratégia para mobilização social, política e técnica para impulsionar e qualificar a participação nesse tipo de audiência pública?
Pluralismo	Participação de diferentes atores	6-Que entidades participaram do processo de elaboração do PPA, com exceção do governo?
Igualdade Participativa	Discursos dos representantes	7- Na elaboração dos programas temáticos do PPA, qual é a relação entre os objetivos planejados e os já alcançados por <u>PPAs</u> anteriores?
	Avaliação participativa	8-Do seu ponto de vista, os resultados alcançados pelos <u>PPAs</u> anteriores vêm ao encontro das necessidades da população?
Autonomia	Origem de proposições	9-Quem elaborou os programas temáticos ou projetos do PPA para proposição nas audiências públicas? Foram levados em consideração os 14 projetos entendidos como prioritários pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede-Norc?
	Alçada dos atores	10-A administração municipal influenciou os participantes para deliberar sobre determinado programa temático?
	Possibilidade de exercer a própria vontade	11-Os participantes das audiências públicas tinham livre exercício da vontade política individual ou coletiva?

Fonte: Elaboração dos autores com base nos critérios do PEGS/FGV, a partir de Tenório (2012).

Segundo Tenório (2012), a categoria “processos de discussão” é fundamental nos procedimentos decisórios desenvolvidos nas esferas públicas ou na condução de políticas públicas, pois a discussão constitui o diálogo que verbaliza a compreensão que cada um tem no objeto em análise; sendo que cada critério associado a esta categoria tem como finalidade contribuir na avaliação dos espaços de decisão. Já a categoria “inclusão”, segundo o autor, avalia como a situação em questão dá voz e inclui os atores locais na abertura de espaços, na aceitação e na valorização da cidadania.

Quanto à terceira categoria, o “pluralismo”, Tenório (2012) enfatiza a descentralização dos poderes e é justificada por identificar quais atores locais participam das decisões. A quarta categoria, “igualdade participativa”, justifica-se pela avaliação da isonomia das oportunidades e de atuação efetiva dos atores locais nos processos de tomada de decisão. A quinta categoria, “autonomia”, é justificada pela identificação da capacidade de avaliação e resolução de problemas locais pela sociedade.

Optou-se por entrevistas semiestruturadas porque estas dão mais liberdade e espontaneidade ao informante. De acordo com Gil (2008), pode-se considerar a entrevista semiestruturada como uma entrevista por pautas, por ser flexível e apresentar certo grau de estruturação, guiada por uma relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso. Além disso, essa técnica apresenta um grande poder de retroalimentação, pois possibilita que seja estimulado o seu desenvolvimento e a abordagem de assuntos e nuances não previstos inicialmente, permitindo uma participação efetiva do entrevistado sobre o conteúdo da pesquisa. Para a interpretação dos dados utiliza-se o método de análise de conteúdo de Bardin (2011), com base nas categorias constantes no quadro 1.

A PERCEPÇÃO DOS AGENTES COM BASE NAS CATEGORIAS E CRITÉRIOS DE ANÁLISE DE ESPAÇOS PÚBLICOS

Esta unidade se destina a analisar os resultados obtidos nas entrevistas realizadas em sete dos 11 municípios pertencentes ao Corede-Norc, sendo eles Ijuí, Catuípe, Jóia, Augusto Pestana, Coronel Barros, Ajuricaba e Pejuçara. Quanto aos entrevistados, foi uma pessoa em cada município, sendo eles secretários de administração, planejamento e finanças; contadores e uma vice-prefeita. Para todos foi utilizado o mesmo

roteiro semiestruturado, com 16 questões, para orientar as entrevistas.

Os Processos de discussão dos PPAs nos municípios

No entendimento do PEGS, os **processos de discussão** ocorrem em espaços públicos de argumentação em busca do entendimento em um contexto cidadão. Nesta categoria verifica-se um comportamento de estímulo a ações participativas e dialógicas. Esta análise tem como objetivo o estudo da cidadania deliberativa no processo de elaboração do Plano Plurianual 2014-2017 desses municípios. Nos municípios estudados observou-se que a maioria realizou pelo menos uma audiência pública para a construção do PPA 2014-2017, sendo que apenas em um município não houve nenhum esforço para que a comunidade participasse desse momento de construção, apenas os agentes públicos, conforme afirma um entrevistado (PMC):

[...] na realidade aqui é reunido os secretariados junto com a Prefeita, e feito um estudo das necessidades, até convida os vereadores, principalmente os vereadores da situação, que participam mais e é feito pelo que vai ser investido, o que vai ser feito, mas essas audiências públicas e tudo que está aí... aqui nós não realizamos (PMC).

O contrário disso acontece em todos os outros municípios, onde existe pelo menos uma audiência em que a população é convidada a participar, por diversos meios de comunicação, seja rádio, site da prefeitura, jornal, convite, cartazes, etc., como se observa nestes trechos:

[...] nós fizemos o calendário e publicamos no jornal. Nós temos um programa de rádio todos os sábados, que aquelas audiências públicas que tinham durante a semana, nós botávamos no programa de sábado e no jornal que circula na cidade. Então era bem divulgado. Mas infelizmente a população geral, o único que participou que a gente pode dizer que a participação foi geral, foi quando nós fizemos a reunião com a secretaria da agricultura, ali os agricultores participaram (PMJ).

Aqui nós fizemos uma audiência pública. A gente reúne

num primeiro momento os secretários e o prefeito, define aquilo que mais ou menos a administração quer, e daí é aberta uma audiência pública, é divulgada em jornais, é divulgada no site do município, e depois é aberta uma audiência pública. Que inclusive é feita junto com a câmara de vereadores. A gente oficia a câmara, pergunta da concordância deles de fazer a audiência pública e faz uma só. Daí é aberto ao público para participar. Geralmente não participa quase ninguém (PMA).

[...] tem duas audiências públicas: uma para mostrar à sociedade o que será o PPA; além de todas essas reuniões, nós temos que mostrar para todos os cidadãos, público em geral, uma reunião mostrando o que é o que seria esse PPA para quatro anos, antes então fazia uma apresentação geral de todas as normas, definições, como seria... Reuniões em bairros, isso que eu coloquei anteriormente [...] então tem uma audiência pública inicial e uma final (PMI).

No entanto, a realização das audiências ou reuniões não significa necessariamente que a população teve abertura para participar de fato do processo de escolha das prioridades, apenas algumas prefeituras mencionaram que houve votações, ou que as opiniões levantadas foram consideradas, como podemos observar:

Olha... A gente fez junto, a gente foi explanando os programas que a gente tinha elaborado com todos os secretários, junto com as secretarias, mas dando também o espaço para eles opinarem e alterar (PMA).

Como se pode perceber, os programas constantes no PPA são elaborados antes da audiência e levados para o público somente para a aprovação, e isto acontece na maioria das prefeituras entrevistadas:

[...] porque na verdade nós já fomos para a audiência pública com uma listagem de programas que a gente sabia que nós precisávamos fazer, utilizamos o programa de governo do atual prefeito, então o que era da agricultura botou para cá, da saúde botamos para lá, da educação botamos para lá, e no dia da audiência a gente apresentou aqueles programas temáticos conforme as propostas do governo do prefeito. [...] olhe, foi votado, por votação, por maioria, por maioria foram aprovadas as demandas (PMJ).

Aqui também se observa o mesmo

acontecimento, senda explícita a imposição:

[...] mas na verdade não é aberto para votação, é exposto, se surge alguma opinião ali daí é anotado, mas de qualquer forma vamos dizer que uma pessoa coloque a opinião dela, ainda vai ter que ser analisado se é viável fazer isso, mas é aberto para o público, de uma maneira geral é aberto, embora não tenha participação quase nunca, não tem, mesmo que seja divulgado (PMAP).

Quando questionados sobre a disponibilização das informações à população do que foi realizada anteriormente pode-se ver claramente que tudo foi realmente apresentado pela primeira vez na audiência, e nesses dois municípios percebe-se que foram mais abertos a sugestões:

[...] Só no momento da audiência nós fizemos (a exposição), fizemos também reuniões com os conselhos municipais, educação, FUNDEB, até tanto no PPA, como na LDO e Orçamento. Apresentamos e daí abriu para questionamentos, sugestões, alterações, inclusão, se alguma ação nova (PMCB).

[...] foi apresentado na hora, mas podia dar opinião, podia dizer... não é que foi na hora, foi uma semana antes de entregar, vamos supor, então que podia alterar entendeu? Teve essa aí... então se tivesse que alterar alguma coisa a gente alterava, na verdade para ver porque a gente não tinha conversado, não tinha se reunido todo mundo junto... E teve alterações, nesse dia teve alterações, teve sugestões, teve adaptações e mudanças (PMP).

Apenas um município demonstrou que realmente construiu o PPA de forma participativa com a população, através de várias reuniões, escolha de delegados, planárias e duas audiências:

[...] em abril de 2013 nós começamos a fazer nossas reuniões com os bairros e distritos, onde nós realizamos nove reuniões nos bairros em função do tempo curto que nós tínhamos para elaborar o PPA, nos unimos em regiões nos bairros, em torno de cinco a seis bairros por núcleo. E nessas reuniões nós apresentávamos todas as obras realizadas nos últimos quatro anos, do PPA anterior e apresentava o que seria o próximo PPA. E nessas reuniões, também nós levantamos as demandas de cada bairro, nós distribuimos o material ao cidadão se reunir em pequenos grupos, aonde eles colocavam as demandas que eles achavam que era necessário para os próximos quatro anos. Isso também aconteceu nos distritos [...]. E também, antes disso das reuniões, nós fizemos a primeira audiência pública (PMI).

Este fato também pode ser observado através da pesquisa realizada por Allebrandt *et al.*, (2011, p. 29-30):

Já no início de 2009, depois do novo governo ter assumido, o Codemi e a Secretaria Municipal de Planejamento organizam o Seminário de Participação Popular na Gestão Pública, com o objetivo de aprofundar e avançar na discussão das questões sobre o desenvolvimento do município [...], nas relações da Administração Pública com os conselhos municipais e outros aspectos relativos à dinâmica de relacionamento do novo governo com a sociedade civil, no sentido de instituírem ou qualificarem as formas de participação da sociedade civil na interação com a gestão pública; principalmente no processo de planejamento e na discussão e aprovação das leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA). Nesse seminário, realizado em 18 de fevereiro de 2009, o governo apresentou a proposta inicial para o “Processo de Participação Popular na Elaboração do Plano Plurianual Participativo 2010-2013”. Nos encaminhamentos foi instituída uma comissão integrada por representantes do Codemi, das Associações de Bairros, dos Conselhos Distritais, dos Conselhos temáticos e setoriais e do governo, para discutir e elaborar o regulamento do PPA-Participativo.

Esta comissão elaborou o regimento do Plano Plurianual Comunitário Participativo (PPA-CP), que foi submetido à deliberação em Audiência Pública em 13 de março de 2009. A partir daí, desencadeou-se o processo do PPA-CP, que realizou 27 reuniões preparatórias nos bairros e distritos do município, além das 10 assembleias temáticas, nas quais foram definidos os programas a integrarem o PPA 2010-2013, além de escolher os delegados para compor a Plenária Municipal de Delegados do PPA-CP.

Sobre a participação da comissão que elaborou o PPA em outros fóruns de discussão no município ou na região antes de iniciar os trabalhos do PPA, este município declarou que também está promovendo assembleias do orçamento participativo:

Na verdade, nós estamos com outro fórum de consulta da população, especialmente através das assembleias do orçamento participativo; desde 2013 temos feito assembleias do orçamento participativo em todo o município, e ali é que a gente coleta sugestões de todas as formas. A gente constrói o nosso orçamento, na verdade, em cima das assembleias do orçamento participativo. A audiência do PPA confirma aquilo que as assembleias do orçamento já estavam sugerindo (PMA).

Dessa maneira, verificou-se que os espaços para discussão e busca de entendimento entre as partes acontece na maioria dos municípios, o que não significa que tenha bons resultados; conforme vários dos entrevistados, a participação do povo é pequena, existe muita falta de interesse, ou quem participa realmente só pensa em defender o seu interesse individual. Conforme Silva Neto (2007), as sociedades humanas se destacam por apresentar certos tipos específicos de relações não lineares longitudinais, pois os agentes sociais tomam suas decisões também a partir da sua percepção sobre o estado global do sistema.

A Inclusão no processo de elaboração dos PPAs

A categoria inclusão refere-se à incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas, verificando se a situação em questão inclui os atores locais na abertura de espaços, na aceitação e na valorização da cidadania. Nos municípios analisados não se verificou a abertura de espaços para a decisão de forma equitativa; o único caso verificado deflagrou uma votação: “Olhe, foi votado, por votação, por maioria, por maioria foram aprovadas as demandas”. (PMJ)

Sobre a necessidade da utilização de alguma estratégia para a mobilização social, política e técnica para impulsionar e qualificar a participação nas audiências públicas, apenas nos informaram que a audiência foi publicizada nos meios de comunicação locais, como rádios, jornais, site do município, cartazes e outros, como é feito todos os anos, não existindo assim nenhuma estratégia nova para impulsionar a participação.

Com base nas abordagens da teoria da complexidade e do realismo crítico, entendeu-se o que as estruturas sociais emergem fundamentalmente a partir das interações locais entre seus constituintes, cujos caminhos não podem ser previstos (SILVA NETO, 2007).

Pluralismo no processo de elaboração dos PPAs

Esta categoria evidencia a multiplicidade de atores que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas. As características dessa categoria se tornam mais evidentes quando relacionadas a cidadãos que estejam em atuação em associações, grupos e organizações (TENÓRIO, 2012).

Nas entrevistas realizadas, quando o assunto foi a participação de outras entidades na elaboração do PPA, diversas foram as respostas. Neste depoimento podemos observar que a participação de outras entidades além da prefeitura, na construção do PPA, é bem restrita, talvez por falta de interesse no assunto em questão:

[...] praticamente todos os conselhos que existem no município participaram dentro da secretaria que eles são vinculados, tipo assim, lá na secretaria de assistência social participou o conselho municipal de assistência social, participou o CONDICA (conselho dos direitos da criança e do adolescente), o pessoal do conselho tutelar, conselho do idoso, todos que são ligados à secretaria estavam presente naquela reunião. Nem todos. Mas claro que pelo menos alguns de todos os conselhos estavam presentes, mas nem todos os conselheiros estavam presentes, porque está ficando difícil, cada vez mais difícil, da gente reunir as pessoas em audiências públicas, bem complicado (PMJ).

Nesta outra prefeitura, houve a participação de uma associação de idosos reivindicando um centro para os idosos:

Houve a associação de idosos, por exemplo, teve participação, mas eles são muito específicos, na verdade quando há uma participação eles vão lá, isso é normal, eles vão lá para defender o interesse só do idoso, se tem um centro de convivência do idoso eles vão lá para defender uma coisa específica (PMAP).

Entretanto, essa é uma demanda coletiva, tendo em vista que existe uma quantidade significativa de idosos no Brasil, no Rio Grande do Sul e, conseqüentemente, nos municípios analisados.

Nestes outros municípios, só o poder público participou do processo:

Não, na verdade eram só todas as secretarias, câmara de vereadores, conselho tutelar, até com o conselho tutelar também nós fizemos audiência só com eles para aprovar o PPA deles... Câmara de Vereadores e o Sindicato dos Servidores Municipais que participaram desse processo (PMCB).

Teve, teve nas reuniões dos conselhos, os conselhos têm que apresentar até uma.... É bom os conselhos fazerem um documento dos conselhos também, tem sim, tem ata. Mas dentro de cada secretaria, vamos dizer, da saúde, da educação, cada secretário conversou e depois eles nos passaram; conversaram entre eles, e depois quem nos passou foram os secretários (PMP).

Nesses casos ficou claro que as entidades são sempre chamadas para participar:

Na verdade, sempre existe assim uma abrangência da população, porque as entidades também são convidadas. Tipo o sindicato, cooperativas, aí fica à vontade, o pessoal participa se tiver interesse, mas que são convidados, são. Foi mandado convite, sim a gente sempre envolve (PMA).

O CODEMI, como eu falei anteriormente, o município tem mais de 27 conselhos, e a participação do CODEMI foi fundamental em todas as etapas, além dos demais que também contribuíram bastante, mas o CODEMI é o que mais contribui e ajuda na elaboração dos nossos orçamentos. Sim, todos eles participam, inclusive se você vê até para nós aprovarmos nosso regimento interno, quem aprovou foram todos os presidentes de bairro, a UAB e tudo mais, são 27 presidentes (PMI).

Como se pode observar, a maioria dos municípios conta com participação restrita de atores sociais no processo de elaboração do PPA, seja por falta de interesse ou por falta de convite. Apenas em dois casos contam com uma participação mais ampla de comunidade externa, e isso parece já ser uma realidade devido ao orçamento participativo desenvolvido pelos governantes há algum tempo. Acontecimento referenciado na abordagem do Realismo Crítico, onde o raciocínio parte de um fenômeno superficial, se movimenta para a busca de elementos causais mais profundos, situados no estrato real ou subjacente da realidade.

Igualdade Participativa no processo de elaboração dos PPAs

A categoria Igualdade Participativa é explicada pela avaliação da isonomia das oportunidades e de atuação efetiva dos atores locais nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas. As questões elaboradas aos entrevistados foram sobre a relação entre os objetivos planejados e os já alcançados por PPAs anteriores, e se os resultados alcançados vêm ao encontro das necessidades da população. Constatou-se em uma das entrevistas que o entrevistado não observou o PPA anterior, porque se tratava de outra administração:

[...] bom, nós temos um problema aqui, nós fizemos o PPA o ano passado, que foi o primeiro ano de governo e nós não participamos dos PPAs anteriores porque eram outras administrações. Então eu não cheguei a fazer uma análise dos PPAs anteriores e do nosso PPA, eu não fiz essa análise de constatar se as coisas que eles colocaram tinham sido atendidas.... Até que eu acho que o município tinha que criar uma comissão de avaliação desses PPAs, para que todos os anos essa comissão avalie aquilo que foi proposto para esse ano e o que foi feito, infelizmente nunca foi criado nenhuma comissão para avaliar esses PPAs (PMJ).

Nessas outras entrevistas fica claro que as administrações procuraram seguir o que já havia sido posto em PPAs anteriores, observando o que não foi atendido ainda e precisa ser posto em pauta novamente:

É baseado no que já vem ocorrendo, com algumas necessidades novas. Mas é aquilo que já vem sendo executado. Na verdade, muito do que é projetado, muito não, mas uma parte do que é projetado no PPA acaba não se realizando. Porque o PPA identifica novos investimentos que vai fazer. Mas esses investimentos só vão ocorrer se sobrar recurso. Às vezes tu projeta lá um novo investimento, por exemplo, a aquisição de uma área industrial, mas no momento que elabora a LDO e o orçamento, os recursos acabam sendo comportados tudo na manutenção da máquina pública. Se tiver uma projeção, de receita maior, que sobra receita, aí vai colocar alguma ação, contempla alguma ação do PPA. Mas se não, acaba indo tudo para manutenção da máquina pública (PMAP).

Ah sim, a gente faz uma avaliação na verdade, porque tem

coisas que estão lá no PPA e que ainda tem que ser continuadas, tem outras que são novas [...] conforme os programas, mas a nossa principal inovação foi política para as mulheres, o orçamento participativo, política para juventude, a gente abriu várias sugestões novas, mas dependendo também dos recursos que a gente tinha. Grande parte na verdade é mantido. Por exemplo, nós temos uma demanda muito grande no município, a área industrial, por exemplo. Ele vem constando nos PPAs, mas a gente ainda não conseguiu atingir esse objetivo, então ela precisa ser levada de um para o outro porque é uma demanda, uma necessidade que tem no município (PMA).

Quanto aos resultados alcançados, se eles são planejados para vir de encontro com as necessidades da população:

Sim, a gente faz o PPA em função das necessidades dos municípios, porque a gente conhece a realidade de todo o município, então a gente sabe quais são as necessidades que existe lá em tal localidade.... Então a gente já fez esses programas temáticos pensando em tentar resolver esses problemas (PMJ).

Eu acho que sim, eu acho que todos os PPAs são construídos em cima das necessidades. Pode ter abrangência maior ou não, depende muito da maneira com que cada gestor faz acontecer, agora acho que todos vêm ao encontro das necessidades da população, porque se constrói o PPA segundo os programas, que a gente tem e visualizando as necessidades também que tem no município. Parece que contempla, em minha opinião, sim (PMA).

Verifica-se que, apesar de não ser uma constante em todas as prefeituras, grande parte tenta fazer um acompanhamento do que vem ocorrendo nos anos anteriores e projeta os PPAs seguindo a mesma linha. Do mesmo modo verifica-se que na maioria dos casos os administradores pensam nas necessidades da população, mesmo que não façam isso consultando-a, mas já visualizando as dificuldades do município, tentando resolver os problemas latentes e assim por diante.

Autonomia no processo de elaboração dos PPAs

A autonomia avalia a apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas

políticas públicas. Justifica-se pela identificação da capacidade de avaliação e resolução de problemas locais pelas próprias comunidades. Nas entrevistas, as indagações aos entrevistados foram sobre quem elaborou os programas temáticos do PPA, se a administração municipal influenciou os participantes para deliberar sobre determinado programa temático ou se os participantes tiveram livre exercício da vontade individual ou coletiva e, por fim, se foram levados em consideração os 14 projetos prioritários do PDR do Corede-Norc.

Verificou-se que na maioria das prefeituras quem elabora os programas do PPA são somente agentes públicos, contadores ou secretários administrativos.

Eu que elaborei, de acordo, claro, com a vontade do executivo. Eles definiram: os secretários, o governo em si define quais são os programas principais que ele quer.... Daí eu verifico se tem enquadramento, se já existe o programa ou não, ou crio novos programas (PMAP).

[...] os programas temáticos, foram os secretários que, mais ou menos, a gente deu uma noção e eles foram montando, só foi readaptando. Eles montaram junto com nós também, então foi um conjunto, eles montavam depois nós elaboramos assim, para fica mais com cara de projeto-atividade para fica no orçamento, na verdade (PMP).

Quando questionamos sobre a influência da administração na escolha dos programas, as respostas variaram, algumas confirmaram e outras não:

Sim, com certeza influencia, sim. Esta vontade é meio relativa, mas, enfim, na verdade é conduzido conforme a vontade do governo. Dependendo do número de membros que tem participando é o que conduz, é o que leva a força, mas tudo bem (PMAP).

Não, nós apresentamos para eles, explicamos o que significava aquele programa, e eles concordavam ou não, teve muitos casos de alguns programas que eles achavam interessante mudarem (PMJ).

Neste outro caso, verifica-se que a administração se empenha em resolver os problemas atinentes da

população, ouvindo e providenciando melhorias:

Eu e a contadora elaboramos. A administração apresentou daí teve aprovação dos participantes, houve poucas alterações, só inclusão de parada de ônibus, de asfalto lá na linha oito, até eles queriam que fosse distrito, então já foi implementado, o prefeito mandou para a câmara autorizar a criação do distrito, já está implementado, que foi uma sugestão do PPA, e asfalto, calçamento, essas melhorias aí (PMCB).

Já nesta prefeitura eles trabalham com o orçamento participativo e usaram-no como base para elaborar o PPA:

A gente tinha uma equipe.... Uma equipe de três membros, que coordenou o processo, mas os programas foram montados com essa equipe, juntamente com os setores. Essa equipe centralizou, acabou montando ele, coordenou o processo, mas os programas foram montados com todos. [...] A gente apresentou, e aí ficou livre para que as pessoas opinassem. Tinha aqueles programas novos que o governo trouxe que eram os programas novos que foram incluídos, que foram modificados, que foram criados, esses foram programas na verdade que a administração propôs na discussão, se era interessante ou se não era. Foram discutidos aqueles programas da habitação, foram discutidas as políticas para as mulheres, dos jovens, tudo isso que era novo, programas novos. O orçamento participativo. O próprio orçamento participativo, que a gente inclui já no PPA, para depois poder trabalhar as assembleias. A gente levou, mostrou a importância que tinha e aí deixou a comunidade opinar, se isso é influenciar.... Apresentamos aquilo que a gente tinha no nosso programa, no nosso planejamento, aí a oportunidade para que a comunidade também pudesse dar a sua opinião (PMA).

Quando questionados se foram levados em consideração os 14 projetos entendidos como prioritários pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede-Norc, as respostas foram as mais variadas:

O que eu procurei observar foi a ODM (objetivos do milênio). Esses eu procurei, eu peguei, tive acesso à internet dos objetivos do milênio e casualmente estavam incluídas as nossas demandas nos nossos programas temáticos, então praticamente os ODM foram atendidos na sua íntegra. Agora do Corede especificamente não (PMJ).

No PPA? Não. O plano diretor do governo sim foi uma vontade específica do governo, não houve interferência assim, da questão do Corede, isso não, até o Corede teria um representante aqui no município? Ou não? (PMAP).

Para esse PPA, acho que não olhamos... Nós do Corede aqui é... A única coisa aqui assim, as participações nas votações e consulta popular, isso nós sempre nos mobilizamos como comunidade para atingir o maior número de participantes, os eleitores. Para conseguir esses objetivos e propostas do Corede com quem que a gente poderia... (PMCB).

Tem, tem ações que a gente coloca já, quando a gente sabe que o município está enquadrado, a gente já coloca a parte da contrapartida para as ações do Corede (PMP).

Todos esses documentos, a gente leva em consideração, até depois você pode ler no nosso regimento interno, até constam algumas partes. Para poder fazer um bom PPA, um bom LDO, uma boa LOA, nós temos que sempre considerar tudo que já têm, para nós podermos fazer uso adequado daquilo que já está previsto dentro da.... Porque, na realidade, a prefeitura participa também, do COREDE, o CODEMI ajuda a fazer, então tudo que está ali dentro, já o próprio plano de governo é baseado em cima desse planejamento que já foi feito (PMI).

Dessa maneira, pode-se observar que em todos os municípios quem elabora o documento de planejamento plurianual são representantes dos próprios municípios, já que se trata realmente de algo bem burocrático. O que diferencia um processo de outro é que em alguns casos a população tem voz para participar e sugerir mudanças, e em outros é influenciada a acatar orientações superiores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com a abordagem do realismo crítico, a principal função daqueles que estudam os diversos campos da ciência é a de mostrar e compreender a realidade não visível por detrás de cada fenômeno empírico, procurando preencher a lacuna existente entre a realidade observada e as estruturas, forças, mecanismos e tendências geradoras dessa realidade (RESENDE, 2009).

O presente estudo teve por objetivo analisar como ocorre o processo de planejamento governamental de médio prazo em municípios da região Noroeste

Colonial do Rio Grande do Sul, na percepção de agentes públicos dos municípios envolvidos, por meio de entrevistas semiestruturadas, e verificar os reflexos do plano de desenvolvimento regional elaborado pelo Corede Noroeste Colonial.

A análise se deu pela interpretação das entrevistas realizadas à luz das categorias e critérios de análise propostos por Tenório (2012) e adaptados para este estudo. Trabalhou-se com as categorias processos de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa e autonomia. Verificou-se que das cinco categorias em análise apenas duas obtiveram bons resultados: **processos de discussão**, embora não totalmente a contento, pela pouca participação do povo nas reuniões e audiências, e **pluralismo**, apesar da participação restrita dos atores sociais no processo de elaboração do PPA. As demais categorias analisadas revelaram que a maioria dos municípios ainda é muito incipiente na abertura de espaços para decisão, na aceitação social, política e técnica, e na avaliação participativa.

As análises e o processo de interpretação/reinterpretação evidenciaram que falta comunicação entre as administrações municipais e o Corede; a maioria dos governos e órgãos municipais não conhece ou não busca conhecer o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), não incorporando, assim, as contribuições do Corede na elaboração dos PPAs, o que permitiria maior sinergia e efetividade nas políticas públicas locais e uma maior repercussão positiva no processo de desenvolvimento local e regional. A integração deveria se dar pela participação mais efetiva dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), que participaram da elaboração do PDR, viabilizando ao mesmo tempo uma maior visibilidade para as atividades de promoção do desenvolvimento por parte dos Comudes e do Corede. Ijuí e Ajuricaba, por praticarem de forma mais efetiva a dinâmica de orçamento participativo ou orçamento comunitário participativo há mais tempo, tem uma interação maior.

No entanto, os outros municípios também poderiam programar dinâmicas de discussão do PPA e dos orçamentos anuais com o envolvimento dos conselhos municipais, considerando que toda a região já se envolve nas Consultas Populares anuais com vistas à inclusão de projetos de interesse regional no orçamento estadual e na discussão do PPA do Estado a cada quatro anos. Os prefeitos reclamam do Estado porque este não executa o que é votado pela população na consulta popular, no entanto, a grande maioria dos prefeitos não abre o orçamento municipal para discussão com a população, para além das tradicionais audiências públicas realizadas por obrigação legal, mas nas quais há pouca ou nenhuma participação. É fundamental que as administrações municipais avancem em práticas participativas no processo orçamentário local, o que certamente qualificará a participação nos processos orçamentários de âmbito estadual ou mesmo federal.

É recomendável, portanto, que o Corede-Norc viabilize um programa educativo junto às administrações municipais, apresentando o seu plano estratégico de desenvolvimento regional divulgando o papel do Corede-Norc. A relação prefeitura-cidadão também precisa ser alavancada com um maior incentivo, já que a participação da população na elaboração dos PPAs, na maioria dos municípios, é pequena ou inexistente.

Por fim, considerando que os 28 Coredes no Rio Grande do Sul possuem seus Planos Estratégicos de Desenvolvimento, é importante viabilizar novos estudos em outras regiões do estado para verificar, à luz das categorias e critérios de análise propostos, as diferenças e similaridades nas dinâmicas das respectivas regiões.

REFERÊNCIAS

ALVES, C. M. T. **Interfaces entre plano regional de desenvolvimento e os planos plurianuais municipais: o caso do Corede Noroeste Colonial**. 2015. 233f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento. UNIJUÍ: Ijuí.

- BASSO, D. **Fundamentos teóricos e procedimentos metodológicos para a análise de processos reais de desenvolvimento.** In SIEDEBERG, D. *Desenvolvimento Sob Múltiplos Olhares.* Editora Unijuí. Ijuí, 2012. p. 101-137.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011, 229 p.
- COOPER, D. R. **Métodos de pesquisa em administração.** 10ed – Porto Alegre: Bookman, 2011.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5 ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999.
- TENÓRIO, F. G. Escopo teórico. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise.* Rio de Janeiro: FGV, 2012. Capítulo I, p. 19-34.
- _____. **Cidadania e desenvolvimento local.** Ijuí-RS: Editora Unijuí, 2007.
- MORIN, E. **Da necessidade de um pensamento complexo.** In: MARTINS, F. M.; SILVA, J. M. da (Orgs). *Para navegar no século XXI.* 3. ed. Porto Alegre: Sulina/Edipucrs, 2003. p. 13-36.
- PRIGOGINE, I. **As leis do caos.** São Paulo: Ed. Da Unesp, 2002.
- RESENDE, V. de M.; **Análise de discurso crítica e realismo crítico: implicações interdisciplinares.** Campinas, Pontes Editores, 2009.
- SILVA NETO, B. **Análise-diagnóstico de sistemas agrários: uma interpretação baseada na Teoria da Complexidade e no Realismo Crítico.** *Desenvolvimento em Questão.* Ano 5 n. 9 – jan/jun 2007.
- SANTOS, B. de S. **Um discurso sobre as ciências.** Edições Afrontamento; Porto; 1988.
- WHEATLEY, M. J. **Liderança e a nova ciência: descobrindo ordem num mundo caótico.** São Paulo: Cultrix, 2006.



v. 4, n.4, jul./dez. 2018 ISSN: 2527 - 1253

Potencialidades socioeconômicas de desenvolvimento endógeno das Serras do Matoso e do Piloto (S. M/P) – Rio de Janeiro – BR

NASCIMENTO, Carlos Alberto Sarmiento *

VILELLA, Lamounier Erthal **

VIANNA, Márcio Albuquerque***

IKEDA Jr., Riyuzo ****

LOYOLA, Larissa Vida*****

*Doutorando no programa de Pós Graduação em Ciência, tecnologia e inovação Agropecuária, Instituição: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, Bolsista CNPq pelo programa Pro-integração, Pesquisador do Programa de Ensino Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial – PEPEdT – UFRRJ, Endereço: Casa da Agricultura Familiar, Sustentabilidade, Territórios e Educação Popular – CASTE, BR-465, Km 7 – UFRRJ, Seropédica - RJ, Brasil E-mail: ca.samento@ig.com.br

**Professor do PPGCTIA/PPGDT/UFRRJ e Coordenador do Programa de Educação Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento territorial PEPEdT/UFRRJ, Instituição: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro UFRRJ, Endereço: Casa da Agricultura Familiar, Sustentabilidade, Territórios e Educação Popular – CASTE, BR-465, Km 7 – UFRRJ, Seropédica, RJ - CEP: 23897-000, e-mail: lamounier.erthal@gmail.com.

***Professor da UFRRJ e doutor na área de Políticas Públicas Comparadas pelo PPGCTIA/UFRRJ, Pesquisador do Programa de Ensino Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial PEPEdT, Instituição: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro UFRRJ, Endereço: Casa da Agricultura Familiar, Sustentabilidade, Territórios e Educação Popular – CASTE, BR-465, Km 7 – UFRRJ, Seropédica, RJ - CEP: 23897-000 e-mail: marcioviannamat@ufrj.br

****Doutorando na área de políticas públicas comparadas no programa de Pós Graduação em Ciência, tecnologia e inovação Agropecuária – PPGCTIA, Mestre em Desenvolvimento territorial e Políticas públicas pelo PPGDT / UFRRJ, pesquisador no Programa de Ensino Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial PEPEdT/UFRRJ. Instituição: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro UFRRJ, Endereço: Casa da Agricultura Familiar, Sustentabilidade, Territórios e Educação Popular – CASTE, BR-465, Km 7 – UFRRJ, Seropédica, RJ - CEP: 23897-000, e-mail: rikedajunior@gmail.com

***** Graduanda em Licenciatura em História – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Bolsista do projeto de Formação Agroecológica para Jovens Cidadãos do Rio de Janeiro – UFRRJ. E-mail: larissavidal99@yahoo.com

Este artigo busca compreender realidades específicas no território brasileiro na medida em que particularidades locais sofrem contínua pressão (Econômica, social, cultural, política, tecnológica, etc.), seja pela exploração do espaço, do trabalho humano, dos recursos naturais e ambientais, onde o “acumulo do capital o consumo compulsivo de bens e serviços, como parte do sentido de existência” (LISBOA, 2009, p.11), mais especificamente este trabalho versa sobre a região rural da Serra do Matoso / Serra do Piloto, Itaguaí - Mangaratiba, Baía da Ilha Grande (BIG), Rio de Janeiro - Brasil, buscando promover a valorização dos aspectos endógenos como uma alternativa para o desenvolvimento socioeconômico local. A metodologia utilizada é de modelo qualitativo de característica exploratória (VERGARA, 2007), com bases bibliográficas, documentais e telemáticas (GIL, 2002), os resultados foram compreendidos a partir das visitas de campo, somado a participação governamental e não governamental local, na medida em que se valorize as práticas do bem comum de maneira coletiva e dialógica, onde “essa racionalidade comunicativa exprime-se força unificadora da fala orientada ao entendimento mútuo, discurso que assegura [...] o horizonte no interior do qual todos podem se referir a um único e mesmo mundo objetivo (HABERMAS, 2004, p.107). Foram obtidos resultados prévios com identificações de ações mensuráveis como práticas de potencialidade para o desenvolvimento endógeno e socioeconômico local, a partir de uma pré-disposição geográfica territorial que produz intrinsecamente uma relação de alternativas frente aos cenários capitalistas globalizantes, fornecendo para os atores locais mecanismos de sobrevivência e desenvolvimento local conjunto de forma coesa e horizontalizada.

Palavras – Chave: Território rural; Desenvolvimento endógeno; Gestão social; Turismo rural.

This article seeks to understand specific realities in the Brazilian territory as local particularities undergo continuous pressure (economic, social, cultural, political, technological, etc.), or by the exploration of space, human labor, natural and environmental resources, where the “Accumulation of capital and compulsive consumption of goods and services as part of the meaning of existence” (LISBOA, 2009, p.11), more specifically this work is about the rural region of Serra do Matoso / Serra do Piloto, Itaguaí - Mangaratiba, Baía da Ilha Grande (BIG), Rio de Janeiro - Brazil, seeking to promote the valuation of endogenous aspects as an alternative for local socioeconomic development. The methodology used is a qualitative exploratory characteristic model (VERGARA, 2007), with bibliographic, documentary and telematic bases (GIL, 2002), the results were understood from the field visits, together with local governmental and non-governmental participation in the in which collective communicative rationality expresses itself as a unifying force of speech oriented to mutual understanding, a discourse that ensures ... the horizon within which all can refer to a single and same objective world (HABERMAS, 2004, p.107). Previous results have been obtained with identifications of measurable actions as practices of potentiality for local endogenous and socioeconomic development, based on a geographic territorial preset that produces intrinsically a relation of alternatives to the globalizing capitalist scenarios, providing for the local actors mechanisms of survival and local development together in a cohesive and horizontal way.

Key words: Rural territory; Endogenous development; Social management; rural tourism

Este artículo busca comprender realidades específicas en el territorio brasileño en la medida en que las particularidades locales sufren continuamente presión (Económica, social, cultural, política, tecnológica, etc.), sea por la explotación del espacio, del trabajo humano, de los recursos naturales y ambientales, “bienes de acumulación de capital compulsivos y servicios de consumo como parte del sentido de la existencia” (Lisboa, 2009, p.11), más específicamente este trabajo se aborda en el campo de la Serra do Matoso / Serra piloto, Itaguaí - Mangaratiba (BIG), Río de Janeiro - Brasil, buscando promover la valorización de los aspectos endógenos como una alternativa para el desarrollo socioeconómico local. La metodología utilizada es de modelo cualitativo de característica exploratoria (VERGARA, 2007), con bases bibliográficas, documentales y telemáticas (GIL, 2002), los resultados fueron comprendidos a partir de las visitas de campo, sumado a la participación gubernamental y no gubernamental local, en la medida en que se valore las prácticas del bien común de manera colectiva y dialógica, donde “esa racionalidad comunicativa se expresa fuerza unificadora del habla orientada al entendimiento mutuo, discurso que asegura [...] el horizonte en el interior del cual todos pueden ser a referirse a un único e incluso mundo objetivo (HABERMAS, 2004, p.107). Se obtuvieron resultados previos con identificaciones de acciones mensurables como prácticas de potencialidad para el desarrollo endógeno y socioeconómico local, a partir de una pre-disposición geográfica territorial que produce intrínsecamente una relación de alternativas frente a los escenarios capitalistas globalizantes, proporcionando a los actores locales mecanismos de desarrollo supervivencia y desarrollo local conjunto de forma cohesiva y horizontalizada.

Palabras clave: Territorio rural; Desarrollo endógeno; Gestión social; Turismo rural.

1. Introdução

Entender a realidade de localidades no território brasileiro perpassa pelo entendimento mais amplo, da associação escalares entre o global e o local, na medida em que particularidades específicas das localidades sofrem contínua pressão (Econômica, social, cultural, política, tecnológica, etc.), de instâncias macro no comedimento em que, economicamente falando, o local só tem importância para algumas esferas de poder se trazer consigo de alguma forma retorno de capital (BRANDÃO, 2012), seja pela exploração do espaço, do capital e trabalho humano ou dos recursos naturais e ambientais do território.

Este cenário ocorre tanto em nível brasileiro, assim como em outras realidades globais, principalmente em escalas territoriais marginais, e tem como uma de suas principais bases o “Acumulo do capital o consumo compulsivo de bens e serviços, como parte do sentido de existência” (LISBOA, 2009, p.11), este cenário de pressões multiescalares, acabam que por fim resumindo e associando crescimento com desenvolvimento no sentido de validar a exploração do local, pela justificativa do acumulo de dividas.

O desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo. Trata-se de um processo global [...] Não tem sentido falar-se em desenvolvimento apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social. Não existe desenvolvimento dessa natureza, parcelado, setorializado, a não ser para fins de exposição didática. Se o desenvolvimento econômico não trazer consigo modificações de caráter social e político, se o desenvolvimento social e político não for a um tempo o resultado e a causa de transformações econômicas, será porque de fato não tivemos desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 2003)

O aspecto único e exclusivo do viés econômico,

como promotor do local, acaba de forma infundavelmente conduzindo a “redução do potencial do ser vivo ao estatuto do artefato e praticamente transformação dos seres vivos em máquinas artificiais” (MORIN, 1999, p. 395), alterando a percepção humana e o seu sentido de existência nos processos meramente acumulativos do capital, diminuindo a importância dos valores sociais, políticos, culturais, tão fundamentais no traço de particularidade e formação dos territórios e do próprio sentimento de pertencimento¹ destes personagens sinalagmáticos. (RAFFESTIN, 1993)

O acumulo de capital o consumo compulsivo de bens e serviços, como parte do sentimento de existência. Ainda que todos os que acumulam capital sejam consumidores, e todos os consumidores contribuam de uma forma ou de outra para o acumulo de capital [...] Cidadãos atraídos pela posse de dois fetiches: O Capital – o dinheiro que se acumula ou a mercadoria, o bem que se submete a nossa vontade. Ambos os fetiches que se esvaem num piscar de olhos, exigindo que continuemos a busca-los, a perde-los e a recupera-los interminavelmente (LISBOA, 2009, p. 11).

Dentro desta perspectiva os atores em escala local, tornam-se um globalismo localizante onde vivenciam o “impacto específico nas condições locais produzidos pelas práticas e imperativos transnacionais que decorrem de localismos globalizados” (SANTOS, 2005, p. 66), replicando as necessidades globais que exercem poder sobre o local (BRANDÃO, 2012), resultando por muitas vezes em desterritorializados (HAESBAERT, 2012) em sua própria terra.

Neste sentido a utilização da proposta do desenvolvimento endógenos do território, se apresenta como uma medida da promoção do coletivo a partir de suas nuances impares (do local), e torna-se uma alternativa e uma perspectiva de desenvolvimento local, rearranjos socioeconômicos destes espaços e seus atores, não necessariamente tendo o aspecto econômico

¹ A “sensação de pertencimento” refere-se à transformação do comportamento, de atitudes e valores fundamentais no processo de relação entre as atores no território (JARA, 2001)

como único fim.

O desenvolvimento endógeno propõe-se a atender às necessidades e demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida. Mais do que obter ganhos em termos da posição ocupada pelo sistema produtivo local na divisão internacional ou nacional do trabalho, o objetivo é buscar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade local em seu conjunto. (BARQUERO, 2001, p. 39)

A partir desta última análise, este artigo propõe apresentar uma alternativa de desenvolvimento endógeno (ainda em processo de construção, junto aos atores do território), como uma opção de promoção do local, subsistência e valorização do território, como frente aos processos de desterritorialização, que não necessariamente necessite de permissão macros e multiescalares de poder.

2. Metodologia e Objetivo

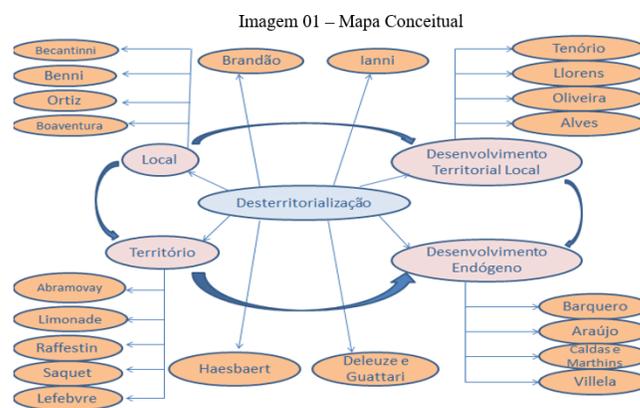
A metodologia utilizada para esse artigo baseia-se em um modelo qualitativo de característica exploratória (VERGARA, 2007), utilizando como alicerce análises histórico-crítica pautada em uma base bibliográfica, documental e telemática (GIL, 2002), pesquisa utiliza-se do acompanhamento de reuniões do colegiado do território da Baía da Ilha Grande (BIG - RJ), assim como as reuniões do Laboratório de Pesquisa e Desenvolvimento Territorial (LPDT) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), assim como a construção e atividades dos Grupos de Trabalho (GT) do desenvolvimento das atividades relacionadas a construção do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS) da BIG.

O objetivo deste trabalho é apresentar o potencial do turismo rural da Serra do Matoso / Serra do Piloto (Itaguaí - Mangaratiba), a partir da perspectiva da valorização dos aspectos endógenos e propostas dos atores locais como uma alternativa para a promoção e desenvolvimento socioeconômico das localidades,

frente aos processos de desterritorialização. Propondo ações que sejam promotoras e que visem alternativas para o desenvolvimento coletivo. Dentre os principais referenciais bibliográficos e documentais deste artigo destacam-se aquelas que têm um aprofundamento teórico sobre os termos de Desterritorialização, Território e território rural, Local, Desenvolvimento territorial Local, desenvolvimento endógeno. Apresentados no mapa conceitual (abaixo), como um artifício norteador das ações e perspectivas que serão utilizados nesse trabalho.

Este mapa conceitual tem como finalidade proporcionar bases bibliográficas acadêmicas que norteia a discussão referencial deste trabalho, na medida de delimitar a perspectiva de alguns termos fundamentais para este artigo e promover o aprofundamento do que se refere a algumas terminologias mais específicas e de uso recorrente nestas obras.

Imagem 01 – Mapa Conceitual



Fonte: Autor

2.1 Delimitação de pesquisa

O recorte temporal deste trabalho ocorre no primeiro semestre de 2017, o mesmo se encontra em processo de construção, e tem como seu recorte espacial os municípios de Itaguaí que conta atualmente com uma população estimada de 120 mil habitantes (274,401Km²) e o município de Mangaratiba que tem uma população estimada de 41.557 mil habitantes (358,982Km²). (IBGE – CIDADES, <https://cidades.ibge.gov.br/>, extraído em 07 de agosto de 2017). Mais

especificamente este artigo tem suas delimitações de pesquisa as Serras do Matoso – Itaguaí – RJ (22° 51' 75, 43° 46' 30W) e Serra do Piloto – Mangaratiba – RJ (22° 57' 36S, 44° 2' 27 W), local de características rurais² e serranas, situados nas regiões metropolitanas e Costa Verde no Estado do Rio de Janeiro.³ As Serras do Matoso / Serra do Piloto (S.M/P), tem seus limites geográficos em região de serra com municípios de Seropédica, Piraí e Rio Claro, entretanto os mesmo não serão contemplados neste trabalho, por não estarem situados dentro da perspectiva de turismo rural alçada pelos atores envolvidos.

d) Desenvolvimento territorial local e) desenvolvimento.

3.1 Território e território rural

A definição de território a ser utilizado nesse trabalho, tem suas perspectivas baseadas, em aspectos que vão para além dos limites geográficos, valorizando aspectos intrínsecos de cada região, como sua historicidade, cultura, meio ambiente, econômica, política, atores locais, ciência e tecnologia, etc. neste aspecto o território torna-se um “exercício da identidade” (CANÇADO (Org.) 2013, p. 91), carregado de uma sensação de pertencimento impar de simbolismos (TILLY, 1996), que trazem uma perspectiva de coesão social entre seus atores (TENÓRIO, 2013, p. 27), que visem como fim comum à valorização destes totens singmáticos, para além da questão geográfica.

“um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (Brasil, MDA/SDT, 2005)

A valorização dos atores dentro do processo de construção do território propõe o entendimento a partir de uma relação comunicativa, tendo nestas unidades a dialética (LEFEBVRE, 1995), como abertura para o desenvolvimento. Assim sendo o território é fundamentado no espaço com seus aspectos epistemológico de poder e simbolismos. É o que Haesbaert (2004), denomina como território cultural ou simbólico-cultural, sendo o território ambiente de subjetividades e imaterialidades sócio históricas e culturais. Estas perspectivas de entendimento do território compreendem ações de multiplicidades socioculturais, desenvolvido pelo próprio ator local que



Mapa 01 – Serra do Matosos / Serra do Piloto

Fonte: Feita pelo autor com base na pesquisa de campo e Google maps

3. Discussão referencial

Como apresentado no mapa conceitual, deste artigo a discussão referencial propõe um aprofundamento de termos e tem com a finalidade a contextualização teórica como medida de analisar e busca de compreensão sobre as propostas indicadas neste trabalho, cabendo o destaque explicativo e discussão teórica, principalmente dos seguintes termos: a) Território, b) Desterritorialização, c) Local,

2 As cidades não são definidas pela indústria nem o campo pela agricultura. [...] Portanto, a unidade de análise [...] mais especificamente, aquelas onde as pessoas vivem em áreas de povoamento menos denso que o restante do país. Em outras palavras, desenvolvimento rural é um conceito espacial e multissetorial e a agricultura é parte dele. (ABRAMOVAY, 2000, p. 06)

3 Os municípios de Itaguaí e Mangaratiba pertencem concomitantemente as duas regiões (Metropolitana e Costa Verde)

molda o espaço (HAESBAERT, 2007).

A representação [...] é, portanto, um conjunto definido em relação aos objetivos de um ator. Não se trata, pois, do “espaço”, mas de um ambiente construído pelo autor, que comunica suas intenções e a realidade material por intermédio de um sistema sêmico. Portanto, o lugar representado não é mais o espaço, mas a imagem do mesmo, ou melhor, do território visto e/ou vivido. É em suma, o espaço que se tornou o território de um ator, desde que tomado numa relação social de comunicação. (RAFFESTIN, 1993, p. 147)

Assim sendo é a territorialização que dá sentido ao território como um espaço de continua mudança e construção da “identidade territorial” (HAESBAERT; LIMONAD, 2007), apresentando uma “orientação fundamental para a compreensão e explicação de fenômenos e processos sociais e espaciais” (SAQUET; ALVES, 2014, p. 577), nesta perspectiva podemos entender a territorialidade dentro do contexto territorial humano mais amplo como características que “podem ser temporários ou mais permanentes e se efetivam em diferentes escalas, envolvendo, sempre, a síntese dialética do natural e do social que reside no homem” (SAQUET, 2010, p. 128).

A visão de território neste artigo vislumbra o papel principal das “potencialidades ativas dos territórios na constituição de processos e relações sociais e de poder” (KOGA e NAKANO, 2005, p. 68), focado principalmente na relação dos atores que vivenciam o cotidiano do espaço e o que o proporciona (e como é transformado) o meio que os cercam. Associando essa perspectiva ao contexto local podemos apresentar os termos território e local como questões dicotômicas em um contexto estrutural geográfico, entretanto complementares na medida em que, tange o desenvolvimento territorial local, como o somatório e valorização qualitativa de vários atores e varias localidades que vivenciam os mesmos perfis indenitários.

3.2 Desterritorialização

Apesar de desterritorialização, ser tratado em muitos casos como um processo de multiterritorialidade (HAESBAERT, 2012), e/ou mundialização (BRANDÃO, 2012), a perspectiva deste artigo é entender o conceito de desterritorialização, como um processo que envolve processos de pressão externos multiescalares globalizantes, que influenciam e exploram espaços marginais e sobreposição de alguns ambientes sobre os outros levando inclusive a obliteração do seu espaço-tempo. (CASTELLS, 1996).

Logo a desterritorialização no sentido abordado seria um processo exploratório sistêmico do global frente ao local, absorvendo dos territórios suas riquezas ambientais e humanas e sociais, de forma onde a produção do sistema capitalista não se limita aos processos financeiros extrapolando aos conceitos de limitação de sociedades, características exploratórias e de banalização (DÉBORD, 1997), promovendo uma “desterritorialização das relações sociais [...] um conjunto desterritorializados de relações sociais articuladas entre si” (ORTIZ, 1994, p. 49 e 50).

A premissa de compreender a amplitude do conceito desterritorializar em questão, propõe um entendimento de forma multi/trans disciplinar, de uma maneira que respeite as visões setorializadas de enfoque de vários conceitos (geográfico, cientista político, econômico, antropológico, sociológico, econômico e psicológico), mas que tenha um entendimento amplo e completo que absorva todas essas análises em uma definição central de um constructo sobre o que é desterritorializar.

Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, em suas múltiplas dimensões (que deve[ria] incluir a interação social-natureza), a ciência política enfatiza sua construção a partir de relações de poder (na maioria das vezes, ligada a concepção de Estado); a econômica, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas

vezes como um fator locacional ou como uma das bases de produção (enquanto “força produtiva”); A antropológica destaca sua dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais (mas também no tratamento do “neoliberalismo” contemporâneo); A Sociologia o enfoca a partir de suas intervenção nas relações sociais; em sentido amplo, e a psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção de subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-o até a escala indivíduo. (HAESBAERT, 2012, p. 37)

Assim sendo a desterritorialização no sentido amplo é apresentado como um processo de entendimento no somatório de várias perspectivas, sendo em sua grande maioria das vezes uma ação forçada e não voluntária (HAESBAERT, 2012) e por vezes dotadas de ações violentes (FERNANDES, 2008), de sobreposição de fatores externos ou de uma minoria, frente os anseios de uma maioria local, como um falso crescimento travestido de desenvolvimento. Incitado pela concepção geral de globalização que “tende a desenraizar as coisas, as gentes e as ideias [...] o novo e surpreendente processo de desterritorialização, uma característica essencial da sociedade globalizada” (IANNI, 1992, p. 92 e 93) é o que reitera Smith (1988), no sentido que trata a questão onde o “capital não somente produz o espaço em geral, mas também produz as reais escalas espaciais que dão ao desenvolvimento desigual a sua coerência” (SMITH, 1988, p. 19).

O contexto desterritorialização, por fim, tem em seus atuais traços pautados em uma estrutura pós-moderna que refazem a ideia do espaço-tempo (DELEUZE; GUATTARI, 1997), conforme as necessidades e interesses de grupos específicos que tem como resultado único e exclusivo obedecer aos interesses finais do capital.

3.3 Local

O entendimento de local baseia-se na perspectiva

do entendimento de espaços, de aplicação prática das múltiplas formas e constituem o território, ou seja, existem múltiplos “locais”, dentro de um mesmo ambiente e o somatório destes ambientes, constituem na personificação do território.

Proposta defendida por Becattini (1994), que apresenta os locais como espaços de autonomia, que promovem a transmissão do conhecimento e de particularidades deste conhecimento tácito, transmitido a partir do saber fazer local, simbolismos, particularidades linguísticas e sentimentais, promovida na prática pela interação de seus atores, neste contexto os “locais” de diversas formas com “inúmeras outras instâncias públicas e privadas, econômicas, políticas, culturais, religiosas e de solidariedade” (BECATTINI, 1994, p.20), instâncias estas que promovem o valor do território, a partir do local através de suas “diferentes centralidades, temporalidades e territorialidades. Os processos sociais e naturais, e mesmo nosso pensamento” (SAQUET, 2007, p.57)

Sendo este local, um reflexo das propostas hegemônicas dominantes (BRANDÃO, 2012) sofrendo “impacto específico nas condições locais produzidos pelas práticas e imperativos transnacionais que decorrem de localismos globalizados” (SANTOS, 2005, p. 66), ou espaços de luta pelo desenvolvimento frente à proposta hegemônica capitalista (MARTHINS; CALDAS, 2009), podendo existir concomitantemente nos mesmos territórios locais distintos que não se convergem, podendo romper internamente entre si, tornando-se “processo irreversível, como toda a criação humana feita por grupos de poder, onde apresenta regras, tanto que impelem ao processo de todos” (BENNI, 2003, p.14).

Assim sendo podemos identificar o local dentro do território, como espaços públicos e privados de construção da paisagem a partir dos somatórios de espaços como: praças, igrejas, escolas, estádios,

arenas, teatros, empresas, praças de alimentação, cinemas, bares, rodas culturais, cemitérios, ruas, pontos turísticos, bebedouros, casas etc. locais nesse contexto também podem apresentar formas mais amplas como: Comunidades, bairros, associações, vilas, porto, regiões rurais ou urbanas, serranas ou costeiras, etc. e demais espaços que validem “tudo o que nós cerca [...] formada não apenas de volumes, mas também de cores, movimentos, odores e sons” (SANTOS, 2008, p. 67-68), locais esse de aplicação das territorialidades que diferenciam este local (e o território), de demais espaços. Ou seja, o território em sua essência e feita pelo somatório de múltiplos locais, e justamente por isso, mesmo sendo termologias distintas são concomitantemente complementares.

3.4 Desenvolvimentos Territorial local

Analisando os contextos local e territorial já citado neste capítulo, a questão do desenvolvimento territorial é pensar no somatório do desenvolvimento de espaços locais dentro do mesmo contexto territorial. Entendendo como um processo de avanço coletivo muito para além do crescimento de determinado grupo ou determinada localidade, desfazendo a ideia de crescimento econômico, como medida única e principal de se avaliar melhoria destes espaços (TENÓRIO, 2013).

As ações de desenvolvimento territorial local têm como seu cerne o crescimento exponencial em vários seguimentos e em várias localidades e searas de uma forma escalar localizada de luta e experiências exitosas para um coletivo frente a realidades contra hegemônicas (MARTINS; CALDAS, 2009).

O desenvolvimento local denota as melhorias da qualidade de vida substantiva e instrumental de determinada localidade [...], portanto, a lógica do desenvolvimento local necessita do surgimento e do fortalecimento de atores inscritos em seus territórios e com capacidade de iniciativa e propostas socioeconômicas que promovam as potencialidades locais, apostando em uma melhoria integral

da qualidade de vida da população. (TENÓRIO, 2013, p. 25 e 26)

Cabe neste conceito tratar o desenvolvimento territorial local enquanto um espaço de luta e conflito, de diferenciação de comportamentos, entretanto é justamente nestas múltiplas perspectivas do local, que valorizam e podem (se bem conduzidas), promover o territorial, ou seja, a “perspectiva do desenvolvimento local[...] compreende a heterogeneidade e a complexidade do mundo real, sua características ambientais específicas, os atores sociais e sua mobilização em torno das diversas estratégias e projetos”(LLORENS, 2001, p. 111). Nesta perspectiva buscar a aproximação entre os atores de localidades distintas com perspectivas particulares na formação que resulte no desenvolvimento territorial e não somente o crescimento de algumas partes.

Realidades estas impositivas que se apoderam do termo de forma a desmistificar sua real definição, posicionando o “desenvolvimento local [...] Em nome de novos empregos e do aumento de renda, privatiza-se o público e retira-se do lugar a memória, a cultura do local” (OLIVEIRA, 2001, p. 24), portanto o desenvolvimento territorial local neste sentido trata das melhorias coletivas para além da analogia espaço-tempo, tendo nas relações humanas a centralidade de sua promoção (SAQUET; ALVES, 2014), desenvolvendo de forma coletiva e ampliada um sentido de territorialidades e promoção multiescalar.

3.5 Desenvolvimento Endógeno

Assim como o desenvolvimento territorial local o desenvolvimento endógeno, perpassa obrigatoriamente pelo crescimento de vários setores e localidades no mesmo território, não somente em alguma área específica ou em detrimento de outra, entretanto o que diferencia o desenvolvimento endógeno dos demais tipos de desenvolvimento são a promoção e incremento socioeconômico de um território a partir da participação

direta de seus atores e da população local, objetivando o bem estar coletivo a conservação do ambiente e a valorização dos aspectos produtivos locais.

O desenvolvimento endógeno propõe-se a atender às necessidades e demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida. Mais do que obter ganhos em termos da posição ocupada pelo sistema produtivo local na divisão internacional ou nacional do trabalho, o objetivo é buscar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade local em seu conjunto. Além de influenciar os aspectos produtivos (agrícolas, industriais e de serviços), a estratégia de desenvolvimento procura também atuar sobre as dimensões sociais e culturais que afetam o bem-estar da sociedade. (BARQUERO, 2001, p. 39).

Ou seja, na perspectiva deste artigo o desenvolvimento endógeno “consiste em endogeneizar uma série de variáveis anteriormente exógenas (tais como o capital humano, o meio-ambiente, etc.) de modo a gerar rendimentos crescentes. (ARAUJO, 2014, p. 107)”, com entendimento de que endogeneizar tem um maior potencial de acerto na medida em que se faz a partir da valorização do coletivo e do conjunto na sociedade, enquanto o exógeno tem um caráter impositivo (*Top Down*), para a sociedade. Esta perspectiva é tratada por Caldas e Marthins (2005), como uma medida contra hegemônica, onde as potencialidades locais visam o desenvolvimento territorial de forma mais ampla, em um ideal de “baixo para cima” (*Buttomup*), contrariando as logicas mercadológicas excludentes

Brandão (2012) sinaliza o risco da ampliação do termo endógeno, podendo se utilizado de forma errônea proporcionar a compreensão de que “o local tudo pode”, promovendo a falsa ideia de que o desenvolvimento endógeno possa ocorrer em qualquer ambiente, somente a partir do fruto de interesse de seus atores, tornando-se uma ideia “endógena exagerada”, quando na verdade a proposta de desenvolvimento endógeno deve priorizar não somente os atores envolvidos, mas também outros fatores como: Meio ambiente, política, localidades,

espaço, economia local, etc.

O ideal de desenvolvimento endógeno, para este artigo visa relacionar o crescimento multisetorial de um território e de seus atores para além somente do viés econômico, na medida em que busca a valorização e utiliza dos recursos (humanos e ambientais) locais de forma que valorize a conservação do espaço controlando seus processos de produção e promovendo o bem estar coletivo.

4. O território das Serras do Matoso e Serra do Piloto

O levantamento territorial a seguir, foi realizado a partir de quatro visitas de campo nas localidades da Serra do Matosos (Itaguaí - RJ) e Serra do Piloto (Mangaratiba - RJ) - (S M/P), durante os meses de Abril e Junho de 2017. Ambas localidades são interligadas e possuem características similares.

A Serra do Matoso, iniciando no entroncamento entre a estrada do Cacau, subindo a direita por toda a estrada do caçador, separando com a estrada do Nono, pelo distrito de Ibituporanga, perfazendo um total de 8.2 Km². Já a Serra do piloto, situado no Município de Mangaratiba, inicia nas Ruínas da praia do Saco, seguindo sentido estrada de São João Marcos (RJ-149), região conhecida como “Do Saco”, onde se encontra o “centro da Serra do Piloto”, com uma distância média de 12.3 Km. Ao todo o curso entre ambas as localidades somados perfazem um total de 20.5 Km² se for incluído o percurso que interliga ambas as serras o percurso total aumenta para 50. Km², sendo boa parte de “chão de terra batido” e sem atrativos de paradas.



Mapa 02 – Distância localidades Serra do Matoso Serra do Piloto

Fonte: Feita pelo autor com base na pesquisa de campo e Google maps

Ambas localidades, Serra do Matoso e Serra do Piloto (S. M/P), interligam-se por uma saída vicinal de estrada após o centro da Serra do Piloto (Mangaratiba - RJ), localizado entre o Parque Estadual do Cunhambebe e a Represa de Ribeirão das Lajes, encontrando-se com a estrada do Nono nas proximidades do Rancho Claudio Cordeiro. É válido citar que entre a saída do centro da Serra do piloto (Mangaratiba- RJ), até a localidade do Voo Livre (Itaguaí - RJ), a estrada perpassa geograficamente no limite dos municípios de Rio Claro (Sentido Mangaratiba), e Piraí (Sentido Itaguaí), entretanto sem maiores importâncias no que se refere às questões de turismo rural, proposta central desta pesquisa. As serras do Matoso e Piloto (S. M/P) encontra-se em um território de perfil serrano, tendo em seu ponto mais alto 1.182m e 572m de altitude média.

Tanto Serra do Matoso como Serra do Piloto, apresentam características espaciais similares, com uma predominância de floresta ombrófila densa, vegetações predominantes do bioma da Mata Atlântica (IBGE, 2010), com características de elementos territoriais rurais, como coesão social e cultural de seus atores, espaços com pequenas e medias vilas e povoados (BRASIL / MDA, 2003), Nestas localidades

foram identificados grandes espaçamentos de terra sem a presença permanente do homem, com domicílios recenseados em toda a extensão de sua área, situado nos limites dos espaços urbanos. (IBGE, 1996), o que segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário⁴ (2005), define estas localidades como espaços rurais.

Ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido as atividades agro-silvo-pastoris; baixa densidade demográfica população pequena; base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradições típicas no universo rural (BRASIL / MDA, 2005, p.28)

A partir da pesquisa de campo foram observadas similaridades que aproximam, ambas as localidades (S. M/P), onde segundo os “traços” de Marques (2002), pode-se destacar: Uma economia baseada em uma na atividade rural, dependentes diretas da natureza, com baixa densidades populacional, complexidade social e mobilidade social, tendo diferenças na homogenia e heterogenia da população.

Ambas as localidades (Serra Matoso / Serra do Piloto), apresentam ao longo de suas extensões potencialidades turísticas, que remetem a caminhos indígenas dos séculos XVII e XVIII, e atividades de seres humanos escravizados, principalmente no trabalho de construção de engenharia e em atividades relacionadas ao caminho de escoamento do ouro que vinha de Minas Gerais e posteriormente nas rotas do ciclo cafeeiro do Médio Paraíba - RJ durante o século XIX. A partir das pesquisas bibliográficas, documentais, telemáticas e pesquisa de campo desenvolvida nestas localidades (S. M/P), foram levantadas ao todo 16 potencialidades esportivas, turísticas, históricas e socioculturais, que demonstram as mudanças que a região passou principalmente nos últimos 200 anos. Segue abaixo em

⁴ No ano de 2016 o Ministério do Desenvolvimento Agrário, foi unificado, com o Ministério de Desenvolvimento Social, surgindo o Ministério de desenvolvimento Social e Agrário.

destaque (com imagens⁵) os principais monumentos e marcos de relevância⁶:

4.1 Serra do Matoso - Itaguaí⁷:

A) Igreja Nossa Senhora Aparecida

Fundada entre 1790-1820 e localizada na subida de um pequeno morro no final da estrada do cacau e divisa da estrada da Calçada com a estrada do Matoso a Igreja de Nossa Senhora Aparecida, foi reformada na década de 50 do século XX, entretanto mantém um perfil rustico, com características barrocas e seu sino (Original), a igreja continua em funcionamento, ocorrendo semanalmente celebrações religiosas no local, para comunidade da região.



B) Entrepasto comercial

Na divisa entre a subida da estrada do Caçador e a estrada do Matoso, pelo caminho de quem vem pela estrada do cacau, localizado em um ponto estratégico, encontra-se o entreposto comercial da Serra do Matoso, com características de fundação no século XVIII, atualmente abandonado, o entreposto demonstra que a região foi bem movimentada, comercialmente entre os séculos XVIII e XIX, com caminho recorrente de tropeiros que vinham da Região do Médio Paraíba e da Costa. A existência de um entreposto na divisa de três estradas demonstra a importância comercial do local e sua movimentação de pessoas e mercadorias.

⁵ Todas as imagens foram feitas pelo autor durante suas pesquisas de campo.

⁶ Foram utilizados como Parâmetro subida pela Serra do Matoso e Descida pela Serra do Piloto

⁷ Informações relacionadas a pesquisa histórica de Itaguaí – Serra do piloto foram extraídas de ITAGUAÍ (2010)



C) Estrada da Calçada

Com 4.3 quilômetros a Estrada da Calçada é datada de 1822 e se inicia no lado contrário a subida a Serra do Matoso, após o entreposto comercial, recortando em subida a mata atlântica originária, feito toda em “pé de moleque”, com pedras que medem em média mais de 100 quilos, a estrada foi feita por homens escravizados durante o século XIX, e servia como caminho que descia o Médio Paraíba - RJ e era passagem para vila de Itaguaí e rota para a costa e capital do Império



D) Vista do alto da estrada da calçada

Na primeira parada da estrada do caçador, encontra-se em frente a “casa amarela” a primeira vista na estrada, de onde é possível observar o município de Itaguaí, Seropédica e o Bairro de Santa Cruz – RJ, além de uma visão panorâmica de toda Baía de Sepetiba.



E) Pedra da “Prezidencia” do Rio de Janeiro

Escondido na trilha da calçada encontra-se a pedra marco da “Prezidencia”, datado do século XIX, a pedra servia como marco localizador de tropeiros advindos de outras regiões e também quem “controlava”, toda comarca. Atualmente o marco encontra-se depredado por forasteiros que, tentam furtar as letras visando seu possível valor comercial.



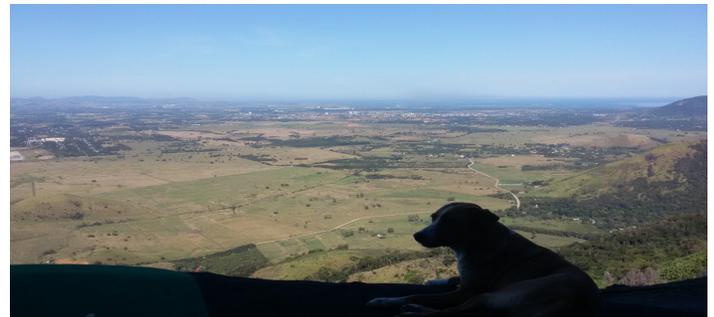
F) Mirante do Imperador

Considerado, principal ponto de visitação para quem passeia pela Estrada da Calçada, o Mirante do Imperador é uma homenagem a D. Pedro I, localiza-se a aproximadamente 613 metros de altitude e proporciona uma vista completa de toda região da antiga fazenda Santa Cruz (Século XVII - XVIII), de onde é possível contemplar os municípios de Itaguaí, Mangaratiba, Seropédica, Bairro de Santa Cruz – RJ e Baía de Sepetiba.



G) Rampa de Voo Livre (S 22° 96'48” W 043° 48' 40”)

Ao lado contrario as Estada da Calçada, subindo a serra do Matoso em sua parte mais alta, no limite do município de Itaguaí encontra-se a Rampa de Voo Livre, com uma altitude de 420 metros e uma ampla possibilidade de pouso em toda a região da baixada da serra.



1.2 Serra do Piloto – Mangaratiba⁸

A) Igreja de São João Marcos

Chegando pela estrada de São João Marcos (RJ-149), dobrando a esquerda, (Vindo pela Serra do Matoso), localiza-se a Vila da Serra do Piloto, onde encontra-se a igreja de São João Marcos, datada da

⁸ Todas as informações com relação as bases históricas da Serra do Piloto – Mangaratiba, são referidos ao textos de BONDIM; HEFFNER e SOUZA, 2014 e BONDIM, 2011.

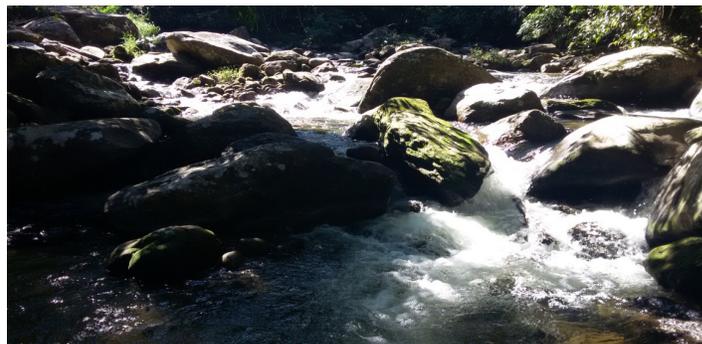
década de sessenta do século passado, nela encontra-se a imagem de São Marcos que veio para localidade após a cidade de São João Marcos ter sido inundada e destruída na década de 40 do século XX⁹, na igreja encontra-se também o sino que veio junto com a imagem do padroeiro.



B) Assentamento Rubião

A comunidade do assentamento Rubião, localiza-se na Serra do Piloto, na saída da (RJ-149), na paragem conhecida como Benguela, suas características principais são o trabalho e agricultura familiar de aproximadamente 50 famílias, com fabricação de produtos característicos, como: Compotas, café, queijo, derivados de banana, etc., além de atrativos naturais como cachoeiras do Benguela e do Rubião. Além de espaços para acontecimentos festivos relacionados às atividades das comunidades rurais da região, foi indicado pelos próprios atores locais a potencialidade de abertura de suas propriedades para atividades de *camping* ao longo do ano, com refeições de produtos característicos da própria localidade.

⁹ São João Marcos foi a primeira cidade do país a ser tombada pelo SPHAN (Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) em 1939 [...] E também a primeira e única a ser destombada: desta vez por decreto-lei do então ditador Getúlio Vargas, que revogou o tombamento e entregou a cidade para ser destruída, casa por casa, pela Light. [...] em 1907, a *The Rio de Janeiro Tramway, Light and Power, co.Ltd* (hoje apenas Light) começou as obras da represa de Pirai. [...] Desde a primeira inundação e a epidemia de malária, os 4.600 moradores que restaram vivos [...] Em 1939 a Light comprou 78 fazendas e algumas casas da turma rica e influente, que poderia ter algum poder de oposição. [...] A população de São João Marcos, que era de 18.000 habitantes em 1898, caiu para 7.400 em 1922 chegando a 4.600 em 1941 – ano em que o governo e a Light completariam o plano de sua completa destruição. (<http://diariodovale.com.br/bastidores-e-notas-por-aurelio-paiva/sao-joao-marcos-vida-paixao-e-morte-de-uma-cidade/>, extraído em 18 de agosto de 2017)



C) Casa de Refino



Localizado dentro do Assentamento Rubião, encontra-se uma casa de estilo clássico onde, segundo moradores, na década de 80 do século XX, foi local de refino de cocaína, de sicários do traficante colombiano Pablo Escobar, a difícil localização da casa, em meio da mata fechada se torna propício para esse tipo de atos ilícitos. A casa encontra-se, como foi deixada por seus últimos moradores, aproximadamente 30 anos, desde que a Polícia Federal brasileira (PF), fechou as atividades no local.

D) “Cachoeira dos Escravos”

Como caminho para “modernização do Brasil”, foi construída por pessoas escravizadas, no século XIX, a primeira estrada de rodagem no Brasil (atual RJ-149), que servia como o primeiro posto de barreira alfandegária do Brasil, ao longo da estrada destaca-se a passagem denominada “cachoeira dos escravos”, datada de 1856, em arco e toda feita à mão, a obra se sobressai pela “modernidade à época”, com passagens de aqueduto e corredor lateral para o escoamento de águas vindas das partes mais altas da montanha, todo o trecho é preservado e seu entorno

não pode sofrer alterações estruturais e arquitetônicas. Como característica peculiar desta obra destaca-se uma passagem por dentro da edificação onde se pode movimentar pelo duto (que fica debaixo da estrada), entre a queda d'água que vem da parte alta da serra e o abismo onde a água é desaguada.



E) Bebedouro da Barreira

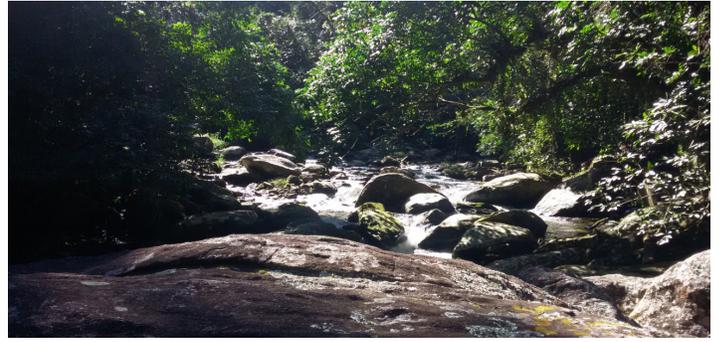
Ainda ao longo da Estrada de São João Marcos (RJ - 149), seguindo sentido Mangaratiba, encontra-se o bebedouro da barreira (ainda em funcionamento), inaugurado em 1857, era o ponto obrigatório de parada de tropeiros e posto de fiscalização do império e de barreira alfandegária.



F) Sítio da Barreira

Em frente ao bebedouro da Barreira, está o Sítio da Barreira, localidade privada onde existe um sítio arqueológico, que apresenta trechos de calçamento de pedras, galpão de depósito de mercadorias, área de calceteria, ponte de pedras sobrepostas, mãos francesas de sustentação, muros de contenção, bueiros, bicas D'água, vestígios de posto de cobrança e túmulos.

Além da descida de quedas e cachoeiras que vem das partes mais altas da serra do Piloto.



G) Mirante Imperial

O Mirante Imperial, se localizada em um platô ao lado direito de descida da Estrada de São João Marcos (RJ - 149), onde é possível observar os municípios de Mangaratiba, Oceano Atlântico e Ilha Grande ao fundo. Está parte da estrada encontra-se preservada ainda com seu calçamento original em pedra de “cabeça negro”, com beirais originais do Século XIX e marcos em mármore.



H) Ruínas do Entreposto

Localizado na parte baixa da Serra do Piloto conhecido como Saco de Mangaratiba, encontra-se o entreposto (trapiches e armazéns) comerciais datado do século XIX, este estabelecimento tinha o papel de escoamento de produtos como café que vinham do Médio Paraíba – Rio de Janeiro, São Paulo, Ouro de Minas Gerais e demais produtos. O entreposto era ponto comercial da rota do ouro e posteriormente rota do café, além do comercio de pessoas escravizadas.



I) Ruínas do Teatro

Próximo as ruínas do entreposto no Saco de Mangaratiba, localiza-se as ruínas do Teatro, construído com a finalidade de satisfazer a elite local da época, foi ponto cultural de toda região no século XIX, com destaque para os anos de 1833 e 1834, onde ocorreram apresentações artísticas de João Caetano, tendo ao seu lado ruínas do correios, datado do ano de 1840.



A proposta a seguir, é apresentar propostas, de um desenvolvimento destas potencialidades da Serra do Matoso e Serra do piloto (S. M/P), na medida que tenha como ação final a promoção e participação de forma igualitária de todos os atores locais envolvidos no processo.

5. Indicações de desenvolvimento do turismo rural

A partir das visitas de campo entre os meses de abril à junho de 2017, foi notória a demonstração de potencialidades histórico-culturais e sociais nas localidades (Serra do Piloto / Serra do Matoso – S.M/P)¹⁰, somado a isto foi acompanhado a participação

governamental e não governamental durante as duas últimas reuniões do colegiado da Baía da Ilha Grande – BIG¹¹ realizados em 30 de março de 2017 nas dependências da Universidade Federal do Rio de Janeiro e 21 de junho na Câmara municipal de Itaguaí / RJ, onde tiveram como um de seus temas centrais de pauta as propostas de desenvolvimento destas duas regiões, a partir da promoção do turismo rural.

O debate durante as duas reuniões foram reiteradas durante a 1º reunião do Grupo de Trabalho do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário da Baía da Ilha Grande¹² (PTDRSS - BIG), ocorrido em 12 de julho de 2017, contando com a participação de atores governamentais e não governamentais dos municípios de Itaguaí (Serra do Matoso) e Mangaratiba (Serra do Piloto), onde foram levantadas propostas com intuito de promover “ações que contribuam para mudanças estruturais na condição de vida da população local e que sejam inovadores no sentido de promover a diversificação das atividades econômicas e a valorização de distintos modos de vida.” (ZIMMERMANN; GRISA; TECCIO; et al. 2014, p. 568), a partir do turismo rural, pautado na conservação destes espaços. Onde a principal sugestão seria o desenvolvimento de ações produtivas que fossem convergentes com uma coerência interna destes espaços, e com a perspectiva ampla de uma aderência dos atores envolvidos.

A partir da interação com o colegiado da BIG e participação continua nas atividades com seus participantes e composição das ações do Grupo de Trabalho do PTDRSS – BIG¹³, foram levantadas pelos atores locais em parceria com o Laboratório de Pesquisa

11 Colegiado onde o território da S. M/P estão inseridas

12 PTDRSS Deverá ser a expressão do conhecimento e visão de futuro dos atores locais e sua coesão social no território. Deverá apontar e alavancar iniciativas locais para o desenvolvimento sustentável, e criar condições para o acesso às oportunidades (externas) tanto privadas quanto públicas. [...] busque ser, de fato, uma manifestação da realidade do território, com um diagnóstico, uma visão de futuro, eixos de desenvolvimento, programas e projetos. (MDA, 2009, p.14 e 20)

10 Apresentado no item 4 deste artigo

em desenvolvimento territorial / Núcleo de Extensão em desenvolvimento Territorial (LPDT / NEDET), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), as seguintes propostas:

A) Criação de Associação ou Cooperativa:

Dentre os debates tratados entre integrantes da BIG durante a 8ª e 9ª reuniões do colegiado da BIG e o 1º GT do PDTRSS, foi levantada a possibilidade de integração dos atores locais na medida de promoção socioeconômicas local das Serras do Matoso e do Piloto (Ata 9ª Reunião do Colegiado da BIG), com essa perspectiva foram levantadas as possibilidades da criação de uma associação ou cooperativa (não ficou definida a opção entre os atores locais), como uma ação que integraria atores locais de diferentes atividades (turísticas, esportivas, agricultura familiar, hospedagem, produtos artesanais, etc.), sobre a alçada de uma única organização.

Apesar das diferenças entre as possibilidades associativas (Com uma perspectiva filantrópica e sem titulares) e as possibilidades cooperativas (Com bases econômicas próprias e melhor estruturadas), ambas alternativas demonstram-se viáveis do viés legal, visto que pelo levantamento compreendido nas reuniões foi percebido mais de 20 membros relacionados ao tema, o que legalmente proporcionaria a criação de uma cooperativa. (Lei nº 5.764/71).

As cooperativas da agricultura familiar têm o potencial de fornecer, principalmente, aos pequenos municípios, uma alternativa de desenvolvimento, pois se propõem a organizar processos produtivos propiciando a agregação de valor aos produtos locais. Além disso, elas têm se comportado como difusoras de conhecimento técnico, ideias inovadoras de organização social, desenvolvimento sustentável, construção e articulação de redes, enfim,

têm o potencial de reposicionar os recursos disponíveis (econômicos, humanos e ambientais) em um novo patamar. (SAQUET; ALVES, 2014, p. 582)

Entretanto, outros atores envolvidos, demonstraram a importância do processo de reciprocidade e valorização dos aspectos culturais, sociais, históricas e políticas da região, ideário que aproxima uma ideia mais associativista e que não impediria a possibilidades de desenvolvimento entre os atores e produtores e prestadores de serviço das localidades, vide a legislação referente (Lei 10.406 de 2002).

Entendendo está dicotomia entre associação e cooperativa fica explícito “a complexidade produtiva do rural e do urbano periférico brasileiro exige que o cooperativismo englobe vários ramos, tais como crédito, produção, trabalho, comercialização, assistência técnica e infraestrutura da agricultura e economia solidária”. (SAQUET ; ALVES, 2014. p.584).

Todavia, fica como indicação, já debatida entre os atores (avetada durante os próprios eventos – Reuniões BIG e GT /PDTRSS), que uma proposta inicial de base associativa, poderia ser um caminho que ofereceria uma sustentação legalmente, tão válida quanto uma cooperativa, porém menos complexa em sua concepção, de uma forma que reuniria os atores envolvidos sobre a mesma organização e que não inviabilizaria após sua consolidação (que levaria temo hábil particular), o surgimento de uma cooperativa oriunda originalmente desta associação.

B) Criação de Marca Coletiva:

A proposta da criação de uma marca coletiva para as atividades de turismo rural na S. M/P, baseia-se na sugestão de fortalecimento que a coletividade promove aos envolvidos, frente aos os de megacorporações (REGALADO, et al, 2012), e se da no ideal do desenvolvimento de uma concepção que promova uma identidade visual única para os integrantes deste

empreendimento coletivo (associação e cooperativa), indiferente do serviço ou produto específico oferecido, desde que tenham em comum ações de promoção do turismo rural e seus respectivos desdobramentos ocorram obrigatoriamente nas localidades das Serra do Matoso e/ou Serra do Piloto.

Marca Coletiva é aquela destinada a identificar e distinguir produtos ou serviços provenientes de membros de uma pessoa jurídica representativa de coletividade (associação, cooperativa, sindicato, consórcio, federação, confederação, entre outros), de produtos ou serviços iguais, semelhantes ou afins, de procedência diversa (art. 123, inciso III, da LPI). A marca coletiva possui finalidade distinta das marcas de produto e de serviço. O objetivo da marca coletiva é indicar ao consumidor que aquele produto ou serviço provém de membros de uma determinada entidade

Podem utilizar a marca coletiva os membros da entidade detentora do registro, sem necessidade de licença de uso, desde que estejam previstos no regulamento de utilização da marca. Por sua vez, o titular da marca pode estabelecer condições e proibições de uso para seus associados por meio de um regulamento.

(<http://manualdemarcas.inpi.gov.br>, extraído em 17 de agosto de 2017)

Entender a proposta de marcas coletivas neste sentido é incentivar o controle participante de forma solidária onde “observam em seus pares, parceiros socioeconômicos e incentivo de uma territorialização e desenvolvimento coletivo e não setorizado” (ZIMMERMANN; GRISA; TECCIO; et al. 2014. P. 546). Assim sendo a marca coletiva no território da S. M/P, caminha na indicação de se tornar uma “ferramenta capaz de auxiliar uma coletividade a promover seu posicionamento no mercado, criar sua reputação e protegê-la frente à concorrência desleal, além de melhor organizar a atividade econômica coletiva” (REGALADO, et al, 2012, p. 06), que desenvolva e identifique todos seus envolvidos (produtos e serviços), sobre o mesmo signo distintivo de forma exponencial e

participativa.

C) Promoção de arranjos/rearranjos turísticos – esportivas e indicação de procedência:

Devido às singularidades entre S. M/P, e as particularidades sócio histórico comum destes locais, associado às indicações realizadas pelos atores locais, ficou notório uma busca de interesse com relação a uma integração socioprodutivas nas serras, de maneira que promovesse a “ativação de outras produções locais com forte identificação cultural e identitária” (VELARDE, 2003). Foram levantadas propostas e sugestões pelos próprios atores durante a reunião do Grupo de Trabalho (GT) da Baía da Ilha grande, com ações relacionadas ao turismo rural pelos próprios interessados, como:

Tabela 01 - Ações em Andamento / ações de fortalecimento econômico local / Ações para coesão do território da BIGLPDT–NEDET. Relatório de Respostas coletivas do GT-PTDRSS/BIG (12, 07 2017)

Projeto de Desenvolvimento turismo rural serra do Matoso – Raiz da Serra e Estrada da Calçada	Itaguaí	Itaguaí
Projeto de Turismo Rural - Rubião	UFRRJ	Mangaratiba
Projeto de Desenvolvimento turismo rural serra do Matoso – Raiz da Serra e Estrada da Calçada	Itaguaí	Itaguaí
Turismo rural na Serra do Piloto	Prefeitura, UFRRJ, GP Estudos Sociais em Hospitalidade e lazer, Sociedade Civil	Mangaratiba
Consórcio de promoção de desenvolvimento conjunta dos territórios	Prefeituras municipais	Territórios
Consórcio de promoção de desenvolvimento conjunta dos territórios	Prefeituras municipais	Territórios

LPDT–NEDET. Relatório de Respostas coletivas do GT-PTDRSS/BIG (12, 07 2017)

Estas sugestões propostas pelos atores locais alçam a possibilidade do desenvolvimento de uma indicação de Arranjo Produtivo Local (APL)¹⁴ e

14 Arranjo Produtivo Local (APL) caracteriza-se por um acumulado expressivo de empreendimentos num determinado território e indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, que compartilham formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança, e pode incluir pequenas, médias e grandes empresas. (FERNANDES, NASCIMENTO, ALMEIDA, 2015)

promoção de atividades relacionados ao turismo rural, como passeios (cavalo, charrete, motos, carros, bicicletas, etc.), caminhadas, trilhas, etc. com paradas específicas nos pontos históricos ¹⁵ do território, restaurantes, pontos e venda de produtos de fabricação local e estadia em hospedagens da região, podendo inclusive ter a culminância em eventos que promovam um calendário de atividades anualmente ao longo da Serra.

O que movimentaria não somente os atores locais relacionados a promoção turística, mas também os agricultores locais, na medida em que os produtos utilizados nestas pousadas e restaurantes seriam oriundos da produção familiar da própria localidade.¹⁶ O que proporcionaria um número maior de indivíduos envolvidos sob a mesma entidade (Associação / Cooperativa) e com o mesmo signo distintivo (Marca coletiva).

Estas práticas, sugerem (em longo prazo), um grau de organização impar de seus atores, o que promoveria incremento de uma indicação geográfica (IG), na medida em que “identifica a origem de produtos ou serviços quando o local tenha se tornado conhecido ou quando determinada característica ou qualidade do produto ou serviço se deve a sua origem” (<http://www.inpi.gov.br/menu-servicos/indicacao-geografica>, extraído em 18 de agosto de 2017), mais especificamente a uma indicação de procedência (IP), como um “nome geográfico” que identifica atividade socioeconômica ao local.

Indicação de procedência - é o nome geográfico de um país, cidade, região ou uma localidade de seu território que se tornou conhecido como centro de produção, fabricação ou extração de determinado produto ou prestação de determinado serviço. É importante lembrar que, no caso da indicação de procedência, é necessário apresentação de

documentos que comprovem que o nome geográfico seja conhecido como centro de extração, produção ou fabricação do produto ou prestação do serviço.

(<http://www.inpi.gov.br/servicos/perguntas-frequentes-paginas-internas/perguntas-frequentes-indicacao-geografica>, extraído em 18 de agosto de 2017)

Proporcionando uma percepção como parte englobante maior de um mesmo território amplo e que a partir de uma IG única se torna referência na prática de produtos e serviços turísticos, hoteleiros, esportivos e culinários da S. M/P, trazendo a esse espaço notoriedade e reconhecimento por suas práticas e atividades que englobam o turismo rural de forma mais ampla e valorizadora de suas potencialidades locais sem a perda de suas propostas de conservação.

A proposta de desenvolvimentos indicada tem como finalidade principal a atuação e autonomia dos atores locais na medida em que “são estimulados a construir, selecionar, desenvolver e realizar o controle social de projetos coletivos que venham a atender as demandas produtivas, econômicas, culturais, ambientais e sociais dos territórios” (ZIMMERMANN; GRISA; TECCIO; et al. 2014, p.546), é válido a ressalva de que a participação comunitária é o principal pilar de sustentação das atividades propostas.

A revelação definitiva de cada território somente ocorrerá quando sua população, através dos atores sociais, reconheça os seus elementos caracterizadores da coesão social e territorial, durante, ou logo após, o processo de construção da identidade e proposição de sua visão do futuro. (MDA, 2005, p. 29)

Assim sendo qualquer construção que não seja conexa e coletiva, descolada das indicações e anseios das comunidades e atores envolvidos, seria somente um reflexo vertical impositivo, distinta desta proposta central que é fomentar uma teia de sustentação dos atores e comunidades referidas (Serra do Matoso / Serra do Piloto), de uma maneira que vise à conservação dos

¹⁵ Vide capítulo 5 deste artigo

¹⁶ “Como exemplo prático indicativo, fica proposto o” APL de Turismo de Paraty”, Villela, Tenório (Org.), 2013, p. 166-190.

espaços, com uma proposta desenvolvedora coletiva e conjunta destes atores e destas localidades.

6. Considerações finais

Pode-se concluir que existem potencialidade de desenvolvimento socioeconômico de forma associada entre as Serras do Matoso e Serra do Piloto, a pré-disposição espacial entre ambas as localidades produz intrinsecamente uma relação que proporciona alternativas conjuntas propiciadoras do desenvolvimento endógeno em ambos os espaços.

O desenvolvimento de alternativas com intuito final de territorialização (ou reterritorialização), de forma que tenha no próprio espaço o principal condutor e fornecedor de suas atividades torna-se um mecanismo de sugestão que equilibrem os processos forçosos externos (Na maioria das vezes globalizantes econômicos e/ou políticos), e forneçam para os atores locais mecanismos de desenvolvimento local conjunto de forma coesa.

Vale a ressalva e importância de uma indicação da criação de uma entidade agregadora entre os atores interessados nas atividades fins da promoção socioeconômica do território baseado no turismo rural, sejam eles comerciantes (Donos de restaurantes, pousadas, sítios, comércios, localidades turísticas), ou agricultores familiares, agregados sobre o signo do mesmo ente (associação ou cooperativa), de uma forma a criar uma proposta de desenvolvimento coletivo e agregador, que pode ser reafirmado por uma marca coletiva, que promova identidade única e marca visual a todos seus integrantes.

Fica como indicação a criação de um calendário de atividades, que proporcione a visita no território de forma contínua durante o ano, sem que essas ações interfiram de forma depreciativa na essência histórico-cultural destas localidades, de seus valores e

na autonomia de seus atores, o desenvolvimento desta indicação pode em médio longo prazo se bem conduzida proporcionar uma indicação de procedência (IP), que demonstre o território como um arranjo produtivo local (APL) em polo turístico rural, com características particulares.

A promoção destas atividades deve, na medida do possível, ser de autonomia dos atores locais, podendo ter apoio de políticas públicas e colaboração governamental, mas que tenha em seu cerne, e na construção do estatuto de sua entidade, a premissa de uma decisão final coletiva (e inclusive o encerramento das atividades), única e exclusiva dos atores locais envolvidos.

7. Bibliografia

ABRAMOVAY, Ricardo. **Fundações e Medidas da Ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro /RJ : IPEA / Ministério do planejamento, orçamento e gestão, 2000.

BACATTINI, Giacomo. **O Distrito Marshalliano: uma noção socioeconômica**. 2002

BARQUERO, Antonio Vásquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2002.

1994

BENI, Mário Carlos. **Globalização do turismo: megatendências do setor e a realidade brasileira**. São Paulo: Aleph, 2003.

BONDIM, Mirian; HEFFNER, Luciano; SOUZA, Livia Campos de (org.) **A História da Estrada Imperial Mangaratiba-São João Marcos**, Fundação Mário Peixoto, Edições Galo Branco, Rio de Janeiro, 2011.

BONDIM Mirian. **A História da Cidade de Mangaratiba: da aldeia ao cenário de Limite**, Mangaratiba, Fundação Mário Peixoto, Ed. Letra e Versos, Rio de Janeiro, 2014.

BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2º ed. Campinas. Unicamp, 2012

- BRESSER-PEREIRA, L.C. **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Editora 34, 5ª ed, 2003
- CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: CRV, 2013
- CASTELLS, Manoel. **A sociedade em rede** (Era da informação, vol. 1). Editora Paz e terra, Rio de Janeiro / RJ. 1996
- DÉBORD, G. **A sociedade do espetáculo**. Editora Contra-Ponto, Rio de Janeiro / RJ. 1997.
- DELUZE, G; GUATTARI, F. **Mil Platôs, Capitalismo e esquizofrenia**. Editora 34. Rio de Janeiro / RJ. 1997.
- FERNANDES, Carlos Leonardo; NASCIMENTO, Carlos A. Sarmiento; ALMEIDA, Douglas. **Ilha da Madeira – Itaguaí (RJ - Brasil) um arquipélago em disputa: os megaempreendimentos, atores locais e o APL pesqueiro da região**. In: XV Congresso Internacional de Geógrafos da América Latina, Havana / Cuba. Anais. Universidad La Havana – Cuba, 2015.
- FERNANDES, João Luís Jesus (2008): **Insegurança ambiental e migrações**. Contributo para uma sistematização de conceitos; in Quinto Encuentro Migraciones, causas y consecuencias; Eumed.Net; Universidad de Málaga.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas,
- HAESBAERT, Rogério. **Omitoda desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- HASBAERT, Rogério. **Dos múltiplos Territórios à Multiterritorialidade**. In: Heidrich, Álvaro *et al.* (Org.). **A emergência da multiterritorialidade: a resignificação da relação do humano com o espaço**. 1ª ed. Porto Alegre (RS): Editora da ULBRA e Editora da UFRGS, 2008. p. 19-36.
- HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. **O território em tempos de Globalização**. etc..., espaço, tempo e crítica, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 39-52, ago. 2007.
- IANNI, O. **A Era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996
- IANNI, Octavio. **A sociedade global**. Editora Civilização Brasileira. Rio de Janeiro / RJ. 1992.
- IBGE **Cidades**, Disponível em <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>, extraído em 08 agosto 2017.
- IBGE. **Manual técnico da vegetação brasileira**. Rio de Janeiro: 2012
- INPI. **O que é Marca**. Disponível em <http://manualdemarcas.inpi.gov.br/>, extraído em 17 de agosto de 2017.
- INPI. **O que é indicação geográfica**. Disponível em <<http://www.inpi.gov.br/servicos/perguntas-frequentes-paginas-internas/perguntas-frequentes-indicacao-geografica>>, extraído em 18 de agosto de 2017.
- ITAGUAÍ. Secretaria municipal de educação e cultura. **Coletâneas de nossas memórias - Itaguaí, a cidade do porto**. Itaguaí / RJ, 1º edição. 2010.
- JARA, Carlos J. **A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local: Um processo em Construção**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura; Recife: Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco - SEPLAN, 1998
- KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo. **Perspectivas territoriais e regiões para as políticas públicas brasileiras**. In: A abongnas conferencias. Caderno Abong. 2005
- LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal. Lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995
- LISBOA, Marijane. **Ética e cidadania planetária na era tecnológica: O caso da proibição da Basileia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1ª Ed. 2009.
- LLORENS, Francisco Albuquerque. **Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para construção de uma nova agenda política**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001
- LPDT / NEDET. **Relatório de respostas coletivas PTDRSS – BIG**. Universidade federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. 12 de julho de 2017
- MARTINS, Rafael D’Almeida; CALDAS Eduardo de Lima. **Visões do desenvolvimento Local: Uma análise comparada de experiências brasileiras**. Revista Interações, Campo Grande / MT, v. 10, n. 2, p. 207-218,

jul/ dez 2009

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável.** Brasília: CNDRS/ CONDRAF/ NEAD, Brasília / DF. 2003

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil.** Brasília / DF. 2005.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais.** Documentos Institucionais, n. 03. Brasília: MDA/SDT, 2005

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Orientações Gerais para a elaboração e qualificação do PTDRS.** Brasília / DF, agosto de 2009

MORIN, Edgar. **O Método 2 - A Vida da Vida.** Europa América, 1999

ORTIZ, R. **Mundialização e Cultura.** Editora Brasiliense. São Paulo / SP. 1994

OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania da FGVEAESP, 2001.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do Poder.** São Paulo / SP. Ática. 1993

REGALADO, P. F., TIMBÓ, C. S., ROIZMAN, M. B., BARBOSA, P. M. S, FARIA, R. S. V. **Marcas coletivas: onde estamos e para onde queremos ir?** In: V Encontro Acadêmico de Propriedade Intelectual, Inovação e Desenvolvimento, 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, 2012

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Processos de globalização.** In: SANTOS, B. S. (Org.). *A globalização e as ciências sociais.* 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2005, p.31-106.

SANTOS, Milton. **Metamorfose do espaço habitado.** São Paulo/ SP, EDUSP, 2008

SAQUET, Marcos. **Abordagens e concepções de território.** São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAQUET, Marcos Aurelio; ALVES, Adilson Francelino.

Experiências de desenvolvimento territorial em confronto. revista de geografia agrária, v. 9, n. 17, p. 574-598, abr., 2014

SAQUET, Marcos et al. *A agroecologia como estratégia de inclusão social e desenvolvimento territorial.* In: SAQUET, M.; SANTOS, R. (Org.). **Geografia agrária, território e desenvolvimento.** São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 237-254.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual,** editora Bertrand Brasil. Rio de Janeiro / RJ. 1988

TENÓRIO, Fernando Guilherme (org.). **Gestão Social e gestão estratégica.** Rio de Janeiro / RJ: FGV. 1º Ed, 2013.

VELARDE, Irene. **Metodología de activación de productos locales: construyendo una calidad ‘posible’ con pequeños productores rio-platenses.** Sistemas agroalimentarios localizados. Buenos Aires, INRA/ INTA, 2003. p. 7-20.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2007

VILELLA, L. **Redes, desenvolvimento e gestão social em arranjos produtivos Locais (APLs) estado do Rio de Janeiro.** in: Tenório, F (Org.). *Gestão Social e gestão estratégica: Experiências em desenvolvimento territorial.* Rio de Janeiro: FGV, 2013. p. 101-220

ZIMMERMANN; GRISA; TECCIO; et al. **Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no brasil.** revista de geografia agrária, v. 9, n. 17, p. 540-573, abr., 2014



v. 4, n.4, jul./dez. 2018 ISSN: 2527 - 1253

Apuntes da participação para o desenvolvimento local no contexto rural

Elaine Martínez Betancourt*

Dayana Salabarría Cruz**

Rosabell Pérez Gutiérrez***

*Profesora del Departamento de Estudios Socioculturales de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Sancti Spíritus “José Martí Pérez”. Estudiante del Doctorado Internacional en Desarrollo Humano Sostenible, Universidad Milano Bicocca. Investigadora Principal del Proyecto Características de la Apropiación de los lineamientos en Sancti Spíritus. e-mail: elaine@uniss.edu.cu

**Profesora del Departamento de Estudios Socioculturales de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Sancti Spíritus “José Martí Pérez”. Máster en Desarrollo Comunitario. e-mail: dayanasc@uniss.edu.cu

**Profesora del Departamento de Estudios Socioculturales de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Sancti Spíritus “José Martí Pérez”. Máster en Desarrollo Comunitario. Estudiante del Doctorado Internacional en Desarrollo Humano Sostenible, Universidad Milano Bicocca. e-mail: rosabell@uniss.edu.cu

A década do 90 do século XX recebe as primeiras tentativas científicas de reorientar as concepções tradicionais do desenvolvimento. Os critérios inteiramente economistas de estágios precedentes convergem agora com a centralidade do homem como um promotor do progresso. O uso das capacidades humanas, o respeito pela diversidade, o cuidado do meio ambiente, bem como o crescimento endógeno do potencial de contextos, são algumas das referências que incluíram em propostas como o desenvolvimento local estão traçando perfis a favor da transformação social. Os novos usos do espaço rural em termos deste desenvolvimento envolvem, por meio da participação, a realização do protagonismo do ser social, a presença dele nos processos decisórios, e especialmente a incorporativo com o crescimento económico um assunto social ativo, comprometido e participante que identifique seu potencial e colabore na dinamização das comunidades rurais.

Palavras-chave: desenvolvimento, desenvolvimento local, participação, contexto rural, tema social.

The decade of 90, during the twentieth century, receives the first scientific attempts to reorient the traditional conceptions of development after the visible consequences generated by its application. The entirely economic criteria of previous stages are now converging with the centrality of man as a promoter of progress. The use of human capacities, respect for diversity and even environmental care, as well as, the endogenous growth from the potentialities of the contexts, are some of the references included in proposals such Local Development, emerging in favor of a social transformation. The new uses of the rural space in function of this development suppose, through the participation, the achievement of the protagonism of the social being, the presence of this one in the processes of decision making, and especially the incorporation - together with the economic- of an active, committed and participant social subject that identifies their potentialities and collaborates in the dynamization of rural communities.

Key words: development, local development, participation, rural context, social been

La década del 90 del siglo XX recibe los primeros intentos científicos de reorientar las tradicionales concepciones del desarrollo. Los criterios enteramente economicistas de etapas anteriores convergen ahora con la centralidad del hombre como promotor del progreso. El uso de las capacidades humanas, el respeto a la diversidad, el cuidado del medio ambiente, así como, el crecimiento endógeno desde las potencialidades de los contextos, son algunos de los referentes que incluidos en propuestas como el Desarrollo Local se perfilan a favor de la transformación social. Los nuevos usos del espacio rural en función de este desarrollo suponen, a través de la participación, el logro del protagonismo del ser social, la presencia de éste en los procesos de toma de decisiones, y sobre todo la incorporación -junto al crecimiento económico- de un sujeto social activo, comprometido y partícipe que identifique sus potencialidades y colabore en la dinamización de las comunidades rurales.

Palabras claves: desarrollo, desarrollo local, participación, contexto rural, sujeto social

Entonces, mi corazón también puede crecer.

Entre el amor y el fuego, entre la vida y el fuego,

mi corazón crece diez metros y explota.

Oh, vida futura! Nosotros te construiremos.

Carlos Drumond de Andrade

No se trata de regalar pescados, sino de aprender a construir varas de pescar.

Carlos García Pleyán

Consideraciones iniciales

Volver sobre la década del 90 del siglo XX marca un momento decisivo en las concepciones del desarrollo. La urgencia de responder a las consecuencias económicas, políticas, sociales, culturales, ambientales, etc., generadas por la aplicación de los criterios puramente economicistas que distinguen a las principales teorías de los años 50 –dígase, Teoría del Crecimiento Económico por etapas, Estructuralismo Latinoamericano, la Teoría de la Dependencia, etc.- precisa de la consideración de otros elementos y procesos de la realidad social.

Lo cierto es, que lejos de continuar como proceso natural, alcanzable, medible, realizable para todos, de crecimiento exclusivo del Producto Interno Bruto (PIB) o los bienes materiales, se erigen concepciones que, abogando por la convergencia entre saber y poder popular, el protagonismo de los individuos, el uso de sus capacidades, la utilidad de las potencialidades endógenas de los territorios, etc., entienden “el desarrollo a partir de criterios humanos y ambientales, es decir, se ha traspasado la barrera impuesta por los criterios estructurales de la economía y se ha permitido una comprensión integral, sistémica del desarrollo” (RENDON, 2007, p.126).

La inclusión de la perspectiva humanista en los procesos de desarrollo se presenta entonces como alternativa decisiva no solo para las generaciones actuales; la sostenibilidad a la que se aspira no ha de reducir las oportunidades y actividades de las futuras generaciones, por el contrario, garantizar ambas está dentro de sus principales objetivos. De tal aspiración

el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1990 funge como principal portavoz.

La necesidad de entender -según declara Mayra Espina- la “Quinta etapa o de Re-emergencia crítica del concepto de desarrollo” (ESPINA, 2006,p.50) incluye importantes escenarios de actuación como las comunidades, lo local y lo territorial, procesos sociales como la participación, la redefinición del rol del investigador social, la reorientación del trabajo científico de las Ciencias Sociales, entre otros. De ellos, el carácter participativo del desarrollo en la construcción de relaciones colectivas a las diferentes escalas de lo social deberá “excluir la posibilidad de intervención de un poder enajenante y de manipulaciones externas” (ESPINA, 2004, p.36), para así posibilitar la verdadera inserción en las estructuras sociales, incidencia en la toma de decisiones, transformación de las relaciones de poder y demás eventos en que se ven involucrados los actores sociales. Se trata, en esencia del

“acceso y presencia real de los individuos y los grupos en las instituciones y organizaciones económicas, sociales y políticas de la nación y la posibilidad de intervenir en las decisiones que le conciernen no solo como beneficiarios sino también como formuladores de estas decisiones” (CRISTOBAL, DOMINGUEZ, 2004, p.161).

Desde esta perspectiva, la participación permite valorar el estado de la democracia que existe en la sociedad, su comportamiento en la vida real y la reivindicación de lo humano -que venimos defendiendo- como centro del desarrollo.

Partir de las nuevas conceptualizaciones del desarrollo -en nuestro caso esencialmente del Desarrollo Local- permite, por tanto, acercarnos estratégicamente a la participación. Las miradas que desde el pensamiento social emanan en pos de comprender dicho proceso devienen en condición necesaria, si tenemos en cuenta, además, que los supuestos construidos se constituyen

en referentes de obligada consulta en la construcción y re-construcción de las relaciones que se derivan del contexto rural. Es por ello que el presente artículo pretende analizar los teóricos clásicos de la participación que, envueltos en los procesos de desarrollo local contribuyen sobre todo al logro de transformaciones en los contextos rurales.

Apuntes teóricos sobre el ideal de participación

El ideal de participación presente en la obra de científicos sociales como Lenin, George Lukács, Antonio Gramsci, entre otros, trasciende hasta la realidad actual. Dada la importancia de sus planteamientos, un pequeño esbozo de los mismos, resulta imprescindible en la comprensión de su papel y lugar en/para la concepción del Desarrollo Local.

De los teóricos mencionados, al coincidir con Mercedes Valdés y José A. Toledo entendemos que, “Lenin fue quien mayor aportes realizó al análisis de la participación, no solo teorizó sino que fue el primero en llevar a la práctica su concepción política en torno a la democracia en las condiciones de una revolución socialista” (VALDES, TOLEDO, 2005, p.104).

Con Lenin encontramos la idea del control obrero; la cual desarrolla en los inicios de la Revolución de Octubre. De hecho, el 14 de noviembre de 1917 se expone un Decreto del Comité Ejecutivo Central dando a los trabajadores el poder de intervenir en la dirección de las actividades productivas. Se expresaba legalmente la visión de Lenin, orientada a cumplir un doble papel: “colocar en posición de liderazgo social a la clase obrera, y garantizar la participación en sus necesidades” (MARTIN, 2004, p.116). Participar desde esta perspectiva del control obrero se convierte tanto en una tarea política como económica; es decir, un acto del poder político que se inscribe en el poder económico y una forma de promover al poder real a las clases antiguamente explotadas.

George Lukács por su parte tuvo en cuenta lo importante de la participación a través de elementos como: la “democracia en el comunismo” (TERTULIAN, 2002, p.17), la transformación evolutiva de la sociedad, la conciencia de clase, etc.; de los cuales se presenta como verdadero defensor. En nuestro criterio sus consideraciones sobre la conciencia de clase tienen

una especial trascendencia en el logro de la participación social. La misma “supone la identificación de uno con sus propios intereses de clase, el rechazo a los intereses de otras clases que uno considera como ilegítimos, y la capacidad para utilizar los medios políticos colectivos para alcanzar los objetivos de los intereses de su clase” (SANOJA, VARGAS, 2004, p.1). Esto contribuye a que el individuo participe de forma consciente en la sociedad y las actividades de ésta para con él.

Necesario aclarar, uno de los obstáculos que mayor influencia ejerce en este proceso se basa en la imposición de las ideas y criterios de las clases dominantes como únicos y válidos; su conciencia entonces se convierte para los dominados en “falsa conciencia” (Ibid., p.1). Precisamente esta falsa conciencia, es quien imposibilita que el individuo intervenga socialmente llevando a cabo acciones conscientes, provocando la separación entre su ser y la realidad que lo circunda.

Por otra parte, Lukács reaccionaría contra “cualquier tentativa de homogeneizar artificialmente un tejido por definición heterogéneo y sacrificar lo concreto socio-histórico a esquemas fabricados por el entendimiento abstracto” (TERTULIAN, 2002, p.21), es decir, como posteriormente reflexionara María Isabel Domínguez, no es buscar en lo social la colaboración, tolerancia, unidad, participación y por ende integración social a través de las similitudes que existen, sino luchar por el logro de la aceptación de la diversidad en una realidad concreta.

De forma general los supuestos que encierra esta visión favorecen el accionar de los sujetos sociales bajo la máxima de la libre autodeterminación individual, como verdadero componente de la acción y como “*telos* último de la vida social y la búsqueda de aspiraciones hacia la plena autonomía de éstos y hacia el desarrollo de la personalidad” (TERTULIAN, 2002, p.22). Lukács en su momento histórico devela una serie de elementos que, mencionados por algunos, ahora continuarían siendo desarrollados por otros.

Uno de los intelectuales más brillantes del siglo XX, Antonio Gramsci, también realiza aportes fundamentales para comprender sociedades complejas como las nuestras. Entre las principales preocupaciones de Gramsci podemos encontrar la necesidad del cambio revolucionario. Él mismo requiere de “un cambio de conciencia que el pueblo debe lograr desde su propio seno y no serle impuesto desde afuera, es decir, el pueblo debe alcanzar una transformación endógena de su forma

de pensar y actuar para lograr la transformación de su sociedad” (CAPONI, S/A, p.2). Para esto reconoce como medios fundamentales la cultura y la educación; la primera entendida como la “totalidad de las ideas, tradiciones y creencias que constituyen el marco ideológico de una sociedad” (Ibid., p.3), y la segunda basada en una “escuela de libertad y libre iniciativa, no una escuela de esclavitud y precisión mecánica” (GRAMSCI, 1977, p.26).

Personas consideradas sujetos y no objetos de la acción social, es el principal logro a obtener con estas dos esferas sociales, donde los individuos adquieran conciencia de sí mismos a través de la comprensión de su papel en la sociedad y de sus relaciones con los demás, o sea, adquirir la conciencia a través del análisis crítico de las condiciones existentes. Este análisis nos conduce, aunque no de forma explícita, por el sendero de la participación de los individuos, bajo las condiciones de una sociedad regulada por la acción consciente de sus actos, superando la visión de sí mismos, iendo más allá de los intereses individuales a intereses colectivos.

La conquista de la realidad aparentemente va a ser el único objetivo, sin embargo, a través de ella es que pueden ser preparadas las vías para el hombre completo, libre, y así, extenderlo al mayor número posible de individuos. Promover el “acceso y disfrute de los derechos culturales y sociales de cada individuo en una determinada sociedad” (ACHURAR, S/A, p.3), evita la existencia de grupos discriminados o la imposibilidad de convertirse en ciudadanos de pleno derecho.

Un contexto donde predomine la participación necesariamente abre espacios para una mayor inserción de los grupos e individuos sociales lo que a su vez implica mayores posibilidades de reproducción democrática de las estructuras sociales; brindar oportunidades similares a las diferentes capas sociales se constituye entonces en un espacio más adecuado para la socialización de normas y valores que favorecen la solidaridad y reducen el individualismo. En este sentido, lo importante que debemos buscar en los hombres es que adquieran cada día más conciencia de la necesidad de su incorporación a la sociedad. Solo como motores de la misma pueden conquistar, como dijera el Che, la más importante ambición que no podemos perder de vista: “ver al hombre liberado de su enajenación” (GUEVARA, 1998, p.13).

Esto conlleva a resaltar la participación consciente, individual y colectiva en todas las esferas

de la vida social, tanto en los mecanismos de dirección y producción como en la necesaria educación técnica e ideológica, de modo que sienta como estos procesos marchan de forma semejante e interdependiente en función de avanzar a una visión integral de la economía, la naturaleza y por ende, un desarrollo que abra los senderos hacia un mundo mejor.

Si de Desarrollo Local se trata

Según hemos apuntado, el desarrollo en su visión holística se constituye en un área clave de inserción a través de procesos como la participación y a su vez lugar de socialización de normas y valores, ante la apatía de la sociedad. Es por ello que todo sistema social contiene herramientas/elementos/procesos propios que van conformando su modelo de desarrollo, así como vías y grados de posibilidades que permiten la incorporación a ese modelo y la capacidad para reproducirlo.

La incorporación de lo local desde esta nueva visión depende en gran medida de una serie de factores. En palabras de Mayra Espina, algunos de ellos están relacionados con: la relevancia objetiva que como espacio de cambio ha adquirido el territorio, el avance de un discurso antiestatista y los consecuentes procesos de descentralización de poder, la recuperación de la dimensión territorial y de entrelazamiento sinérgico con otras escalas de mayor o menor generalidad, y sobre todo, la expansión de la corriente crítica que reclama la consideración de la diversidad como elemento del desarrollo; de ahí la “comprensión de este como proceso de emergencia y empoderamiento, de conversión en actores de sujetos tradicionalmente preteridos y excluidos de la toma de decisiones y de acceso a niveles adecuados de bienestar.” (ESPINA, 2006, p.55-56).

Si de Desarrollo Local se trata, es precisamente la singularidad, posibilidad, especificidad, etc., de lo local -en el proceso de re-crear las relaciones generales de lo social- donde es más viable concertar y resolver de manera integral los problemas y necesidades de cada grupo humano particular. Coincidiendo con Ada Guzón “este es el espacio de la realidad, de las interrelaciones directas de la cotidianidad y la cohabitación más cercana con la diversidad” (GUZON, 2006, p.71).

El Desarrollo Local como proceso, se

distingue entonces, por la autonomía, la utilidad de las potencialidades endógenas, el desarrollo de las capacidades materiales y espirituales de los actores sociales, la construcción de un sujeto colectivo desde los procesos de descentralización, etc., es en este sentido que no pueda desestimarse la participación como parte de un proceso transversal a cualquier área de la actividad humana. La reconstrucción de un poder basado en ella constituye, por tanto, un referente clave en la distinción de “la propuesta humana del desarrollo local de cualquier otro enfoque, sobre todo porque es básica para el logro de la equidad social en el territorio” (FLEITAS, 2012, p.10-11).

Unido a lo anterior, la preocupación por el equilibrio medioambiental y el entorno cultural se destacan como constantes. En el primer caso, ninguna “estrategia de desarrollo local es verdaderamente efectiva si amenaza la sostenibilidad ambiental del territorio. Esta es indispensable para la permanencia en el tiempo de la población humana en cada región” (DÁVALOS y DÍAZ, 2012, p. 28), y para la implementación de un sistema productivo local/territorial que garantice un concepto diferente de la producción y el consumo.

En lo relativo a la cultura, el compendio de tradiciones, costumbres, imaginarios colectivos, saberes populares, etc., que conforman la identidad cultural de cada territorio, se perfila como marco de referencia en el éxito de los objetivos previstos. “La cultura constituye un recurso que define límites y posibilidades en los territorios y en las interacciones establecidas de las distintas escalas que lo integran” (DÁVALOS y DÍAZ, 2012, p. 27).

De esta manera una verdadera visión del Desarrollo Local al incluir los elementos antes enunciados, reafirma la necesaria articulación de lo local y lo nacional en tanto, complementos de “un proceso universal de carácter objetivo históricamente determinado y de contenido multidimensional” (GARCIA, 2014, p.28) que desborda las fronteras asistencialistas del Estado-nación, y supera, así mismo, las barreras de las tradicionales concepciones desarrollistas, en la construcción de lo que Mayra Espina denomina “episteme de emancipación” (ESPINA, 2006, p.51).

Desarrollo para el contexto rural

Asociado primero, como hemos descrito, a los procesos de modernización e industrialización, el

desarrollo, víctima y protagonista de circunstancias históricas inevitables, generó unanoción de progreso, de crecimiento puramente económico que va también de la agricultura a la industria, de lo tradicional a lo moderno, de lo atrasado a lo próspero, en definitiva de lo rural hacia lo urbano.

Promover en este sentido la auto-organización de las comunidades bajo los principios de un actor socializado, autor y gestor de su pensamiento y acción, conduce de manera directa a la democracia, quien lejos de ser una concesión para las sociedades, se convierte en una creación social que asegura “la autonomía de la participación. Por ello, la soberanía del pueblo y los derechos del hombre poseen un momento fundamental en la historia” (MALLO, 2010, p.11).

Pensar cuales han sido las mejores vertientes a ensayar, cuáles han sido y son los mejores cambios en pos del logro de la participación del ser social, hasta que límites podemos llegar, y con ello, las verdaderas posibilidades de desarrollo, involucra también la transformación de las viejas concepciones de lo rural; quienes una vez reformuladas contribuyen no solo al enriquecimiento de nuevos modos de actuación social sino también a la revalorización de un sector que deja de ser sinónimo de atraso.

La necesidad de prestar atención al contexto rural en la superación de la dicotomía que históricamente se construyó en relación a lo urbano, supone desde perspectivas como la Nueva Ruralidad, otras formas de abordar el fenómeno de lo rural, de la mano de los procesos sociales y económicos que desarrollados en y desde el campo contribuyan también a la superación de los graves problemas actuales.

La concepción de lo rural que se plantea desde dichas perspectivas destacan, por tanto, “la importancia de las actividades económicas rurales no agrícolas y su contribución a la generación de empleos e ingresos, así como las oportunidades de desarrollo que surgen de una mayor articulación entre lo urbano y lo rural” (RODRIGUEZ y SABORIO, 2008, p.12).

Los objetivos propuestos se relacionan entonces con la superación de desequilibrios que han marcado el medio rural, el combate a la pobreza, el reconocimiento de las potencialidades de los territorios para el desarrollo, etc. Aun cuando muchos de estos criterios ya estaban habrían sido pensados desde etapas anteriores, lo novedoso del tema que nos ocupa, de acuerdo con Emilio Fernández, está en el énfasis puesto sobre lo

rural y en el papel de los territorios como soporte real de las transformaciones a implementar.

No podemos obviar además que las transformaciones rurales y la extensión de lo urbano, “muy especialmente por el auge espectacular, en primer lugar, de los medios de transporte y, más tarde, de los medios de comunicación, han supuesto un acercamiento entre ambas sociedades, a la vez que dificultan la ya de por sí ardua tarea de dibujar una frontera territorial entre ambos espacios” (SANCHO y REINOSO, 2012, p.602).

La participación bajo estas condiciones implica que el individuo intervenga en los distintos procesos en que se ve inmerso, no solo económicos, como solemos estar acostumbrados, sino también aquellos sociales, culturales y políticos que afectan su vida. Nos referimos a “la potenciación de las personas para que participen del desarrollo y se beneficien de él” (SIERRA, 2001, p.16), para que tengan un mayor empoderamiento que facilite su acceso a una escala mucho más amplia de oportunidades. La participación, se constituye entonces, en un proceso potenciador del desarrollo en el contexto rural, como medio y fin de éste, donde se interpenetran los planos individual y social provocando la conversión del actor social: de objeto a sujeto. Coincidiendo con lo antes expuesto y con Ernel González Mastrapa, entendemos que es un “acto democrático y un proceso de autoaprendizaje individual y colectivo” (GONZALEZ y DE CAMBRA, 2004, p.64).

El gran reto al que nos enfrentamos, bajo los criterios expuestos, no solo se relaciona con el discurso de la participación, el Desarrollo Local y el contexto rural en sus correspondientes articulaciones. En un contexto volcado a la hegemonía del capitalismo, la supremacía de las transnacionales y los influjos de la globalización, que cobren vida procesos reales de transformación social de lo rural desde donde se sostenga la lucha por defender la soberanía de los países, ya resulta en signo esperanzador de continuar materializando los presupuestos de las concepciones del desarrollo que cobran auge en la década del 90 del siglo XX para los nuevos tiempos.

En nuestro caso -y siguiendo a Marx- coincidimos en que ese reto solo se puede vencer cuando el hombre en su relación consigo mismo en el plano objetivo y real de su actividad práctica, y en su “relación con otro hombre” (MARX, 1965, p.82) pueda lograr cambios en su realidad, tomada ahora por el papel protagónico del

pueblo.

Consideraciones finales

Los intentos de acercamiento al discurso teórico de la participación presentados constituyen una muestra infinita de compromiso con el Desarrollo Local en contextos puntuales como lo rural. Develar las máximas que pueden ser utilizadas en la salvación de la especie humana desde la reorientación de su sistema de relaciones, tomando como protagonista al individuo, salta como condición inherente de estos tiempos. La búsqueda de oportunidades desde donde el sujeto histórico comprometido con su tiempo pueda ejercer su capacidad creadora en los procesos de toma de decisiones, se convierte en una salida que requiere de atención para que su máxima expresión conduzca necesariamente al logro del desarrollo que enriquece la praxis social. Es así que se presenta la participación en la premisa de conquistar sociedades desarrolladas, prósperas y sostenibles en el medio rural.

Participar desde este empeño hace que los hombres pierdan su condición de meros objetos manipulados, para convertirse en protagonistas de los procesos en los cuales se ven inmersos. Estar presente en aquellas decisiones que no solo los benefician -pues muchas veces estas realmente no son resultado de sus necesidades- sino alternar en la condición de formulador, he ahí que puede llevar a vía de hecho la creatividad en la cual insistimos.

Comprender la significación del desarrollo primero, y la participación después, o viceversa, en el proceso dialéctico que los une, constituye un derrotero fundamental en la búsqueda de la sostenibilidad de aquellas concepciones que, orientadas a un desarrollo integral de lo social pretenden reactivar la emancipación del hombre, y con ella la reorientación de los sistemas de relaciones en su vínculo con la naturaleza y la sociedad. La detección, por tanto, de aquellos aspectos sobre los cuales debemos actuar de manera acertada y urgente conduce a una combinación indisoluble que en lo esencial inserte a la participación en la construcción de un desarrollo que perdure en la actualidad y para las futuras generaciones rurales. Generaciones de cuyo actuar no podemos prescindir.

Referencias bibliográficas

Achurar H. Participación social, consumo y equidad cultural. Disponible en: <<http://www.convenioandresbello.org/cab42/downloads/hugoachugar.pdf>>. Accedido en: 20 abril. 2016.

Caponi O. Política y cultura. Disponible en: <<http://www.misioncultura.gob.ve/descarga/desc13.pdf>>. Accedido en: 9 septiembre. 2016.

Cristóbal A, Domínguez M. La participación social desde la perspectiva de la juventud cubana. En: Linares C. et al Y. La participación: diálogo y debate en el contexto cubano. La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 2004. pp. 159-172.

Dávalos R; Díaz Y. Desarrollo Humano Local. Mirada desde Cuba. En: Neira J. Actores sociales en procesos de desarrollo a nivel local y territorial. Sancti Spiritus: Ediciones Arcadia, 2012. pp. 25-37.

Espina M. Humanismo, totalidad y complejidad. El giro epistemológico en el pensamiento social y la conceptualización del desarrollo. En: Linares C. et al. La participación: diálogo y debate en el contexto cubano. La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 2004. pp. 13-40.

..... Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial. En: Guzón A. Desarrollo local en Cuba. La Habana: Editorial Academia, 2006. pp. 46-63.

Fleitas R. Apuntes para un debate sobre Desarrollo Humano Local. En: Neira J. Actores sociales en procesos de desarrollo a nivel local y territorial. Sancti Spiritus: Ediciones Arcadia, 2012. pp. 6-15.

García J. El proceso de desarrollo en la transición al socialismo en Cuba. En: Muñoz R. et al. Desarrollo y cooperativismo. Desafíos al modelo cubano de transición al socialismo. La Habana: Editorial Caminos, 2014. pp. 27-46.

González E; de Cambra J. Desarrollo humano, cultura y participación. Notas para el debate. En: Linares C. et al. La participación: diálogo y debate en el contexto cubano. La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 2004. pp. 51-70.

Gramsci A. Selección de Escritos Políticos En: Caponi Orietta. Política y cultura. Disponible en: <<http://www.misioncultura.gob.ve/descarga/desc13.pdf>>. Accedido en: 11 ene. 2016

Guevara E. El socialismo y el hombre en Cuba. La Habana: Editora Política, 1998.

Guzón A. Estrategias municipales para el desarrollo. En: Guzón A. Desarrollo local en Cuba. La Habana: Editorial Academia, 2006. pp. 64-90.

Mallo S. Democracia, ciudadanía y participación: nuevos sujetos sociales. Universidad de la República. GIESE 2021. 2010.

Martín J L. Participación social: investigación y experiencias concretas. En: Linares C. et al. La participación: diálogo y debate en el contexto cubano. La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 2004. pp. 115-128.

Marx K. Manuscritos económicos y filosóficos de 1844. La Habana: Editora Política, 1965.

Rendón J. A. El Desarrollo Humano Sostenible: ¿un concepto para las transformaciones?, Revista Equidad y Desarrollo, Colombia, n.7, p. 111-129, ene-junio 2007.

Rodríguez A, Saborío M. Lo rural es diverso. Evidencias para el caso de Costa Rica. Costa Rica: San José, 2008.

Sancho J, Reinoso D. La delimitación del ámbito rural: una cuestión clave en los programas de desarrollo rural. Estudios geográficos, v. LXXIII, n. 273, p. 599-624, julio-diciembre 2012.

Sierra R. Integración social y equidad en la perspectiva del desarrollo humano. En: Tertulian Nicolás Luckas y el estalinismo. Madrid: Universidad Complutense. Disponible en: <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/materiales/hismat/tertulian.htm>>. Accedido en: 18 febrero. 2016

Valdés M., Toledo J. Una aproximación al tema de la participación política. En Colectivo de autores. Selección de temas de Teoría Sociopolítica. La Habana: Editorial Félix Varela, 2005.



v. 4, n.4, jul./dez. 2018 ISSN: 2527 - 1253

Reflexões Sobre a Urbanização do Rural e as Contradições Impostas Pela Modernização do Campo

Wagner Muniz*

Daniel Delfino Souza**

* Graduado em Economia - Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Email: munizww@yahoo.com.br

** Graduado em Economia - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Mestrando em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Email: danieldelfi@gmail.com

Para atender o modelo de industrialização brasileiro, o setor agropecuário foi transformado em uma estatal capitalista integrada aos projetos de comercialização, para que seu processo produtivo, dado de modo técnico e mecanizado, aumentasse a quantidade de insumos produzidos e compusesse as variáveis macroeconômicas. Com isso, as atividades agropecuárias tornaram-se alvo de políticas específicas que promoveram sua industrialização e, juntamente com o processo de urbanização, implicaram externalidades negativas ao espaço rural. Assim, partindo-se de levantamento bibliográfico, bem como da análise de dados secundários, este artigo visa demonstrar de que maneira a industrialização e a urbanização do campo, promovidas pelas políticas públicas adotadas entre as décadas de 1960 a 1970, geraram externalidades negativas de cunho urbano, agora, inerentes ao espaço rural.

Palavras-chave: Desenvolvimento rural. Políticas públicas. Industrialização rural. Urbanização rural.

To attend the Brazilian model of industrialization, the agricultural sector was transformed into an integrated capitalist state to the commercialization in order to its productive process to increase the quantity of produced inputs utilizing the technical and mechanized mode and the composition of the macroeconomic variables. Therefore, the farming activities became target of specific policies that promoted the industrialization and together the urbanization process that resulted in negative externalities in remains rural spaces. Thus, using bibliographic sources and secondary data analysis this article aims to demonstrate how the industrialization process and the rural areas urbanization promoted by policies adopted between the decades of 1960 and 1970 created negative externalities occurred inside the urban space but now inherent in the country areas.

Keywords: rural development, policies, rural industrialization, rural urbanization

Para atender el modelo de industrialización brasileño, el sector agropecuario fue transformado en una estatal capitalista integrada a los proyectos de comercialización, para que su proceso productivo, dado de modo técnico y mecanizado, aumentara la cantidad de insumos producidos y compuso las variables macroeconómicas. Con ello, las actividades agropecuarias se convirtieron en blanco de políticas específicas que promovieron su industrialización y, junto con el proceso de urbanización, implicaron externalidades negativas al espacio rural. Así, partiendo de levantamiento bibliográfico, así como del análisis de datos secundarios, este artículo pretende demostrar de qué manera la industrialización y la urbanización del espacio rural, promovidas por las políticas públicas adoptadas entre las décadas de 1960 a 1970, generaron externalidades negativas de carácter urbano, ahora, inherentes al campo.

Palabras clave: Desarrollo rural. Políticas públicas. Industrialización rural. Urbanización rural.

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1930, iniciou-se o processo de industrialização brasileiro sob a vigência de um ideário político, por meio do qual se acreditava em que o crescimento e o desenvolvimento do país seriam alcançados com a industrialização e com a urbanização. Ao observar o desenrolar dessas relações no território nacional, coube ao Brasil o papel de exportador de produtos primários na divisão internacional do trabalho.

Enquanto outras nações mudaram sua pauta de exportações, o país, até início da década de 1930, ainda se concentrava, principalmente, na produção de café, fumo, charque e outros insumos agrícolas e o setor manufatureiro dependente de capitais externos. Todavia, a mudança no ideário político surgiu para colocar um fim à ideia de atraso, e a industrialização foi a alternativa adotada para promover o progresso da nação.

Diante disso, foi adotado o PSI (Processo de Substituição das Importações), e, posteriormente, medidas que possibilitaram a inserção do Brasil no cenário econômico internacional, de modo que a industrialização do setor agropecuário foi um catalisador para esse processo. Com isso, as medidas adotadas na época impulsionaram as atividades não agrícolas no campo em um processo denominado de urbanização do meio rural (KAGEYAMA, 2004).

Desse modo, o presente trabalho trata de uma análise teórica com discussão aprofundada, à luz de levantamento bibliográfico e de dados secundários, sobre o processo de modernização do setor agropecuário ocorrido, inicial e intensamente, entre as décadas de 1960-1970, o qual gerou externalidades negativas, identificadas como questões pertinentes ao meio urbano. Inicialmente, pretende-se realizar breve panorama histórico da economia brasileira e do modelo industrial adotado. Em seguida, serão analisadas as principais medidas políticas instauradas pelos planos econômicos,

e como esses contribuíram para a modernização do setor agropecuário. Por fim, será feito apontamento das principais externalidades negativas originadas pelo processo de industrialização e de urbanização do meio rural, para que, posteriormente, sejam apresentadas as considerações finais.

INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA ENTRE AS DÉCADAS DE 1960-1970: PANORAMA HISTÓRICO

O processo de industrialização no Brasil ocorreu em um cenário internacional marcado pelas duas Grandes Guerras, que permitiram o surgimento dos EUA como economia líder mundial, e o *Crash* da Bolsa de Nova Iorque em 1929. Após esses acontecimentos, uma nova conjuntura foi posta para a economia brasileira, a qual modificou o centro dinâmico das políticas de investimentos e procedeu um novo padrão de acumulação de capital favorável à indústria. Na década de 1930, foi adotado pelo governo brasileiro o PSI, que visava à substituição progressiva daquilo que era importado, para atender às economias líderes. De acordo com CAIADO (2002):

Houve elevada expansão industrial em todo o período pós 1933 [...]. As medidas de política econômica adotadas pelo governo, já a partir da década de 1930, foram fundamentais para o rápido crescimento industrial. Para isso foi decisivo um conjunto de condições, entre as quais se destacam as políticas de apoio à substituição de importações e os investimentos estatais tanto em infraestrutura de energia e de transportes como na produção de bens intermediários (CAIADO, 2002, p. 06).

Entretanto, foi a partir do Plano de Metas, implantado no governo JK (1956-1960), que a industrialização passou por transformações estruturais caracterizadas pela introdução de novos setores, articulada diretamente pelo Estado e considerada

conservadora. A expansão industrial acelerou a implantação do setor de bens de consumo duráveis e da indústria pesada, delineou um amplo processo de industrialização, e o padrão de acumulação instaurado demarcou uma nova fase na economia brasileira (CAIADO, 2002).

Nesse contexto, foram também instaladas as indústrias automobilísticas, de construção naval, de material elétrico pesado, de máquinas e de equipamentos, o que possibilitou apreciável expansão das indústrias produtoras de consumo duráveis e de capital, os quais lideraram o crescimento durante esse período. Ao mesmo tempo, as indústrias produtoras de bens intermediários expandiram-se, assim como as de siderurgia, de papel e celulose, de materiais não ferrosos, de química pesada e de petróleo (CAIADO, 2002). Contudo, o PSI foi exaurindo-se, e a economia entrou em estagnação, a qual:

Agravada pelo processo inflacionário crescente que acompanhou o esforço de industrialização, pelo sentido desta industrialização (voltado para técnicas intensivas de capital e baixos índices de absorção de mão de obra), pelo aumento vertiginoso do setor público na economia e pela relativa estagnação do setor agrícola no país, do ponto de vista da produtividade (KON, 1994, p. 52).

Segundo os estudos de Kon (1994), foi publicado, em 1963, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, que objetivava recuperar o ritmo de crescimento econômico observado no período anterior. Porém, a intenção em conciliar o tripé: crescimento, repartição e estabilidade foi conflitante, e as medidas colocadas em prática levaram o plano ao fracasso. Já em 1964, o Regime Militar implantou o PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), com ações voltadas ao período de 1964-1966, as quais eram um conjunto de reformas econômicas¹ que permitiram a retomada do

crescimento econômico ao contornar, temporariamente, os problemas de financiamento público. O Programa tinha como metas:

Combater o processo inflacionário, além de acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, assegurar uma política de investimentos que aumentasse as oportunidades de emprego produtivo e corrigir a tendência de déficits do balanço de pagamentos (KON, 1994, p. 52).

Após o PAEG, a economia brasileira adquiriu novos saldos de crescimento, que foram possíveis graças ao ciclo expansivo decorrente das reformas econômicas, das políticas fiscais e monetárias mais flexíveis adotadas pelo segundo governo militar e das condições favoráveis do quadro internacional. Assim, instituiu-se o Programa Estratégico de Desenvolvimento para o período de 1968-1970, que focalizava no fortalecimento da empresa privada “[...] visando à aceleração do desenvolvimento econômico, concomitantemente à estabilização gradativa do comportamento dos preços, consolidação da infraestrutura pelo governo, expansão das oportunidades de emprego, fortalecimento e ampliação do mercado interno” (KON, 1994, p. 05).

Em 1971, foi implantado o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (I PND) para o período de 1972-1977, o qual assinalava: o manutenção do nível global do PIB, o combate à inflação, o equilíbrio da balança de pagamentos e a melhor repartição de renda. Com isso, entre 1971-1973, o desempenho do setor de bens de capital ocorreu por meio da alta taxa de acumulação da indústria automobilística, da implantação dos programas estatais siderúrgicos, bem como das telecomunicações, dos combustíveis e da petroquímica. Também foi importante a modernização

criação dos fundos parafiscais: FGTS, PIS e PASEP, criação do BNH (1965), reestruturação dos preços e tarifas dos serviços industriais de utilidade pública, instituição da correção monetária e das ORTNs, alteração da Lei de remessa de lucros, novo sistema de incentivo às exportações e instituição do Sistema Nacional de Crédito Rural (CAIADO, 2002).

1 As principais medidas implementadas foram: lei do mercado de capitais - Lei das S/As (1965), reforma tributária (1966), reforma do Sistema Financeiro (1966),

e a expansão de algumas indústrias de bens de consumo não duráveis, sobretudo: têxtil, editorial, gráfica e químico-farmacêutica.

Na década de 1970, a crise internacional agravada com o primeiro Choque do Petróleo (1973) e as dificuldades em conseguir empréstimos internacionais colocaram o Brasil em um quadro de recessão. O aumento dos preços internacionais do petróleo “teve como consequência uma crise internacional e reajustes nas economias mundiais, gerando uma série de novos condicionantes à política econômica que vinha sendo implantada no país” (KON, 1994, p.06). Então, em 1975 iniciou-se uma nova desaceleração econômica com queda da taxa de crescimento do produto.

O governo optou por dar prosseguimento à industrialização através de novo programa de investimentos, apesar da fragilidade da balança comercial e da inflação. Por acreditar que a crise internacional provocada pelo primeiro Choque do Petróleo não interromperia o fluxo de investimentos externos e avaliando que a fragilidade estrutural da economia brasileira estava na reduzida dimensão da indústria de bens de produção, o governo planejou novo bloco de investimentos para substituir importações, reduzir as principais pressões sobre o balanço de pagamentos e possibilitar a continuação do alto crescimento econômico. (CAIADO, 2002, p. 12).

Entre 1975 a 1979 foi executado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) que visava instituir um novo padrão de industrialização, com dinâmica econômica centrada na indústria de base e consequentes redefinições da infraestrutura de suporte e do processo da integração nacional. O setor agropecuário também ocupava posição relevante no II PND, e as políticas do plano voltadas ao setor priorizavam elevar sua produção, reduzir preços dos alimentos e concretizar a capacidade do país como supridor mundial de alimentos, matérias primas agrícolas e produtos

agrícolas industrializados (CAIADO, 2002):

Assim, complementar aos programas de colonização e de exploração econômica do Norte e Centro-Oeste estabelecidos no âmbito do PIN (Programa de Integração Nacional) e Proterra (Provale e Prodoeste), implementados no I PND, foram agregados: Programa de Pólos Agropecuários e Agroindustriais da Amazônia (Polamazônia); Programa de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste); Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal; Programa Especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília; Programa do Trópico Semi-Árido; Programa do Trópico Úmido, Programa dos Cerrados; etc. (CAIADO, 2002, p. 15).

Ainda em consonância com Caiado (2002), a proposta de ocupação do território nacional pelo governo militar foi efetivada no início dos anos 1970 e operacionalizada com o discurso da integração nacional via colonização do Centro-Oeste e da Amazônia, de modo que “[...] foi, na verdade, grande instrumento de acomodação de pressões sociais, escamoteando a necessidade de uma reforma agrária no país” (CAIADO, 2002, p. 16). Entretanto, a expansão da produção agrícola ocorreu destinada à grande propriedade capitalista com modernização acelerada, propiciada pelo crédito institucional subsidiado.

Além disso, os efeitos das políticas de incentivo ao desenvolvimento regional, que promoveram os investimentos em indústrias leves e de insumos, a expansão da fronteira agrícola, junto aos projetos de grande pujança (hidrelétricas, não ferrosos, siderúrgicas, químicos, petroquímicos etc.), aceleraram o crescimento econômico e promoveram notável desconcentração produtiva regional. Isso permitiu que muitos investimentos e operações do II PND fossem estendidos, contribuindo para ampliar seus efeitos dinâmicos até a primeira metade dos anos 1980 (CANO, 2008).

Após a década de 1970, a agricultura brasileira sofreu fortes mudanças impulsionadas pela acelerada urbanização, pelos incentivos governamentais à exportação e pela criação do PROÁLCOOL. Houve, ainda, a ampliação do trabalho assalariado, as mudanças estruturais na produtividade trabalhista e do rendimento da terra, consolidando novo padrão de dinâmica na agricultura. Como informado por Caiado (2002), o setor mais dinâmico foi o de grãos, de modo que a soja passou a ser a principal *commodity* agro exportável, representando 18% da produção nacional de grãos em 1970.

Dessa maneira, após o breve panorama histórico do processo de industrialização brasileiro, bem como das principais políticas adotadas no período entre 1960-1970, serão analisadas, na seguinte seção, as principais políticas e os determinantes que contribuíram para a modernização do campo, tornando o setor agropecuário um grande propulsor para o crescimento econômico do país.

A MODERNIZAÇÃO DO AGRO BRASILEIRO: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Conforme se mencionou anteriormente, o setor agropecuário foi utilizado como um instrumento para promover o crescimento econômico do país. Também foi utilizado como uma ferramenta para compor a balança comercial e as variáveis macroeconômicas da época, a fim de se integrar o território nacional. Com esse intuito, em novembro de 1964 foi criado o Estatuto da Terra, e foram adotadas medidas favoráveis para uma mudança fundiária conservadora no plano da ação econômica. Porém, a falta de sustentação política causou a supressão das intenções de mudanças na estrutura agrária (DELGADO, 2005).

[...] Em vez de reformar o latifúndio, era necessário implementar uma política de modernização

da agricultura brasileira com o objetivo de transformá-lo numa grande empresa capitalista. Com a hegemonia política dessa visão sobre a agricultura no governo da ditadura militar foi iniciada, no final da década de 1960, a política estatal que promoveria a chamada modernização conservadora da agricultura brasileira na década de 1970 (DELGADO, 2005, p. 09).

Ainda com base em Delgado (2005), percebeu-se que a modernização agrícola ocorreu advinda de uma política estatal voltada para o crédito rural subsidiado, além da elevada participação do crédito rural na renda agrícola amparada pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado em 1965. Sobre isso, o autor afirma que:

[...] A fartura do crédito agrícola esteve associada às mudanças institucionais realizadas pelo governo (criação do BC e reforma do sistema financeiro nacional e principalmente pela conjuntura mundial favorável, marcada pela grande disponibilidade de recursos financeiros). Foi um período de grande crescimento do comércio internacional com melhora significativa dos termos de troca para a economia brasileira e com melhoria dos preços agrícolas para exportação (DELGADO, 2005, p. 09).

Caiado (2002), por sua vez, observou que, após 1965, as novas políticas de crédito rural e de incentivo às exportações agroindustriais causaram transformações estruturais no campo e aumentaram a concentração da propriedade e do êxodo rural. Com isso, as pressões sociais surgintes e a necessidade de mudança da nova realidade no meio rural foram acomodadas, tanto pela migração quanto pela expansão da fronteira agrícola. Alguns programas também foram implementados, como a implantação de polos irrigados no Nordeste e o PIN-PROTERRA. Este, por sua vez, instrumentalizou o discurso de integração nacional através da colonização do Centro-Oeste e da Amazônia.

O estímulo dado às exportações de *commodities*

agrícolas contribuiu para a expansão da produção de soja no país e para o crédito subsidiado. O estímulo contribuiu para que a produção se concentrasse no eixo Sul-Sudeste e ampliada, posteriormente, para a região Centro-Oeste. O mesmo ocorreu com os investimentos do setor agropecuário, que também ficaram concentrados nessas regiões e privilegiaram os grandes produtores. E para as outras regiões brasileiras coube receber os financiamentos e projetos de desenvolvimento rural levados à América Latina pelo Banco Mundial (BM).

Outro fator importante para a modernização do campo está relacionado ao processo de internacionalização que foi liderado pelas multinacionais. Beneficiado pela favorável conjuntura internacional a *industrialização da agricultura* ou a *revolução verde* alterou a base técnica do setor agrícola, junto à indústria de insumos e de bens de capital do setor, mais as indústrias de processamento desses bens, culminando na formação dos complexos industriais e, conseqüentemente, na industrialização da agricultura (PALMEIRA, 1999).

Ainda se analisa que para os “[...] atores governamentais e empresariais, rural era sinônimo de agrícola e desenvolvimento agrícola, por sua vez, era identificado com modernização da agricultura” (DELGADO, 2005, p. 10). Todavia, como a agricultura brasileira foi conduzida pela e para a indústria, deve-se considerar que o desenvolvimento das forças produtivas, a ampliação da divisão do trabalho e a globalização industrial estabeleceram os meios de comunicação. Assim, o mercado mundial moderno, que compõe a rápida circulação e a centralização dos capitais, fez com que a agricultura perdesse sua capacidade de produzir empregos e ocupações (FERREIRA, 2002).

Nessa perspectiva, observou-se que o setor agropecuário foi utilizado como um setor estratégico para o crescimento industrial brasileiro, e, com ele, o crescimento econômico desejado na época. Todavia,

esse processo implicou também outros percalços ao setor agropecuário:

- a) a adoção do crédito rural subsidiado que não permitiu a criação de uma política eficiente de preços;
- b) a concentração de recursos no eixo Sul-Sudeste/ Centro-Oeste e, conseqüentemente, nas mãos dos grandes produtores permitindo que as inovações e os investimentos também ficassem concentrados, contribuindo para as diferenças da desigualdade de renda e da subordinação dos pequenos produtores aos grandes;
- c) o surgimento das multinacionais no setor que acarretou na adoção de um sistema empresarial que passou a determinar o quanto e como produzir;
- d) a transformação da agricultura brasileira em uma grande indústria capitalista, com a produção de *commodities* agrícolas voltada para a exportação, tornando-se dependente dos fatores mercadológicos internacionais.

Além disso, juntamente com o processo de modernização do campo, ocorreu o fenômeno denominado de urbanização do espaço rural o qual causou externalidades negativas. Contudo, tais externalidades são estritamente identificadas nos espaços urbanos, mas são inerentes do rural, situação essa que será melhor analisada a seguir.

CONTRADIÇÕES URBANAS NOS ESPAÇOS RURAIS: COMO AS MUDANÇAS NO CAMPO IMPACTARAM A TRANSFORMAÇÃO DOS SEUS ESPAÇOS URBANOS

Como analisado anteriormente, as políticas adotadas para o meio rural expressaram-se na implantação de um modelo produtivista de modernização agrícola, que adotou um sistema intensivo de produção integrado à economia de mercado, deixando o pequeno produtor vulnerável frente às transações econômicas. De modo

geral, as ações tomadas entre as décadas de 1960-1970 contribuíram, significativamente, para a industrialização e o desenvolvimento do setor agropecuário, causando o surgimento de percalços no meio rural, os quais se estenderam até os dias atuais. Assim, Hespanhol (2013) analisou essa situação da seguinte maneira:

No Brasil, esse processo de modernização e de tecnicização também ampliou a subordinação da agricultura – aprendida pelo Estado, até o início dos anos 1980, apenas como um setor econômico - favorecendo os interesses dos capitais urbano-industriais, ao mesmo tempo em que excluiu um grande número de pequenos produtores e trabalhadores rurais, aumentando a concentração fundiária, os problemas ambientais etc. (HESPANHOL, 2013, p. 105)

Inicialmente, observar-se a tendência do aumento da urbanização no Brasil, causado principalmente pela expansão do parque industrial do Sudeste. De acordo com o IBGE (2000), o grau de urbanização passou de 75,59%, em 1991, para 81,23%, em 2000. Com isso, observa-se que “esse incremento foi basicamente em consequência de três fatores: do próprio crescimento vegetativo nas áreas urbanas; da migração com destino urbano; e da incorporação de áreas que em censos anteriores eram classificadas como rurais” (IBGE, 2000, p. 26).

De acordo com Wanderley (2000), o processo de modernização da agricultura brasileira fez com que se reforçasse a dependência da produção agrícola aos insumos industriais. A autora também analisou que as sociedades rurais tradicionais sofreram intenso processo de transformação, uma vez que perderam a relativa autonomia que tinham e se integraram econômica, social e culturalmente à sociedade urbana.

Analisa-se também que as transformações de ordem econômica afetaram profundamente a forma de produzir do campesinato tradicional “[...] e que se traduziram, especialmente, pela progressiva

modernização do processo de produção na agricultura, uma maior integração deste setor aos mercados, inclusive e, sobretudo os mercados não locais” (WANDERLEY, 2000, p. 93).

Pelo fato de o desenvolvimento industrial ter-se concentrado nos espaços urbanos fez com que se reafirmasse a estrita identificação da atividade agrícola ao meio rural, de tal maneira que o campo, associado ao modo natural de vida, de tranquilidade e de virtudes inocentes, se tornou sinônimo de local atrasado, isento de tecnologia e de modernidade. De modo que a cidade adquiriu assimilações de modernidade (WILLIANS, 1988, p. 11, *apud* GAFFO, 2012). Assim:

É necessário considerar que o desenvolvimento tecnológico [...] ao propiciar a menor dependência do homem em relação às condições naturais, acentuou as diferenças entre campo e cidade, já que o primeiro, em virtude da sua maior proximidade com a natureza e menor incorporação tecnológica, passou a ser visto como arcaico e atrasado; enquanto que o segundo, pela maior presença do ambiente construído, artificializado e da utilização mais intensa da tecnologia, passou a ser apreendido como o lugar do moderno e do progresso (HESPANHOL, 2013, p. 107).

Por outro lado, as interações existentes entre o espaço rural e a influência da cultura urbana se intensificaram, afetando o modo de vida tradicional da população rural, que passou a buscar novas tecnologias e o conforto produzido pelos itens da indústria disponibilizados na cidade. Mais ainda, o meio rural absorveu as inovações tecnológicas e científicas da produção oferecidas e repassadas pelos centros urbanos, via rede de serviços e infraestrutura. O campo, agora modernizado, necessita continuar desenvolvendo suas atividades modernas e se torna dependente das atividades urbanas. Fato demonstrativo dessa situação é que a população residente no espaço rural:

[...] Incorporou hábitos urbanos em decorrência

da expansão da infraestrutura, da maior fluidez propiciada pela melhoria das vias e dos meios de transporte e do intenso fluxo de informações veiculadas pelas mídias, principalmente pela televisão. Assim, como parte da população rural que migrou para as cidades também procura manter o seu modo de vida, por meio do cultivo de hortas e da criação de pequenos animais nos quintais, bem como pelas manifestações culturais e religiosas (HESPANHOL, 2013, p. 109).

Cabe ressaltar que a indústria também se instala fora da cidade, próxima aos recursos que necessita: fontes de energia, matéria-prima, mão de obra, e principalmente, terra. Como a terra é considerada mercadoria, ou seja, tem um preço, a segregação e a marginalização foram postas graças à falta de recursos para adquirir uma parte dessa terra por grande parte da sociedade, seja ela urbana, mas, principalmente, a sociedade rural.

A cidade em expansão prolifera e com seus subúrbios invade o campo [...]. O espaço rural estaria cada vez mais envolvido pelo tecido urbano que, além das cidades, é constituído pelos espaços construídos para a circulação das mercadorias e das pessoas [...]. Neste contexto, o solo aparece convertido em mercadoria, o espaço se vende e se compra [...] (MARQUES, 2002, p. 12).

Conforme Palmeira (1999) observa, as políticas voltadas às construções de grandes obras públicas: hidrelétricas, represas, barragens, rodovias e outros empreendimentos, além de contribuir para os impactos ambientais, é um dos fatores que “provocaram o deslocamento forçado de milhares de famílias, a desativação de toda uma gama de atividades econômicas e alterações significativas na organização social das populações atingidas” (PALMEIRA, 1999, p. 98).

Nesse sentido, Marques (2002) analisou que a cidade tradicional foi destruída pela industrialização e que houve aumento da população urbana mundial. Os

deslocamentos populacionais no campo ora o preenche, ora o esvazia de seus habitantes tradicionais. Apesar da ocorrência do aumento da oferta de emprego no campo, nota-se também que as contratações são instáveis² e mal remuneradas, outro fator que contribuiu para o êxodo rural e para o inchaço de outros municípios.

Desse modo, de acordo com as pesquisas de Palmeira (1999), observa-se que:

[...] Provavelmente, esses deslocamentos de população têm acompanhado diferentes tipos de crises no setor agropecuário e os movimentos, nem sempre regulares, de crescimento das atividades econômicas nas cidades que, conjugados ou não àqueles, exercem alguma *atração* sobre determinados segmentos da população rural. O que há de novo no êxodo rural das décadas mais recentes é que, embutido nele, está a expulsão sistemática de trabalhadores rurais de diferentes categorias do interior dos grandes domínios. [...] Se, no passado, o trabalhador expulso encontrava casa e trabalho em condições semelhantes numa outra propriedade, ou mesmo, num momento seguinte, reconstituía a primeira relação, na expulsão recente a saída da propriedade é definitiva e sem substituição ou, dito de uma outra maneira, é o mesmo tipo de contrato tradicional que é liquidado. (PALMEIRA, 1999, p. 89).

Por meio dos deslocamentos populacionais, ocorreu a reconfiguração dos espaços urbanos. Esses, então, passaram pelo crescimento de sua população, o qual ocorreu de modo desordenado, com alteração do perfil demográfico e formação de periferias. Essas, por sua vez, antes estavam restritas às grandes cidades, ocorrendo posteriormente em cidades médias e pequenas, de modo que se tornaram presentes em quase todo território nacional até os dias atuais (HESPANHOL, 2013). Mais ainda:

² Para Balsan: “Uma das consequências mais significativas da introdução de formas capitalistas de produção no campo tem sido a multiplicação do trabalho temporário e a dependência maior de formas esporádicas de trabalho entre categorias sociais como boias-frias e familiares não remunerados” (BALSAN, 2006, p. 137).

Como consequência desses processos de expansão urbana, do maior desenvolvimento dos meios de transporte e de comunicações e da maior incorporação da ciência, da tecnologia e da informação em parte do setor agropecuário nacional, o espaço rural tendeu a apresentar maior complexidade e heterogeneidade em termos da sua organização socioeconômica, das relações sociais e, sobretudo, dos agentes/sujeitos que o compõem (HESPANHOL, 2013, p. 105).

Assim, Golgher & Marques (2006) se atentaram para o fato que o êxodo rural implica custos econômicos e sociais, bem como pobreza e vulnerabilidade exercem efeitos sobre os processos migratórios, pois podem incentivá-los quando o habitante rural requer rendimentos, ou pode minguar a migração devido aos custos para o deslocamento.

Tendo em vista que grandes obras nos espaços rurais podem provocar a valorização de terras próximas, agravando os problemas de acesso à terra e a especulação fundiária, e que a transformação da terra em mercadoria permitiu que a especulação imobiliária fortalecesse a inviabilidade de surgir pequenas propriedades, observa-se que tudo isso levou “[...] a desvinculação do trabalhador de suas condições de produção tradicionais, ao mesmo tempo em que impede sua reprodução social como agregado, morador ou colono” (PALMEIRA, 1999, p. 92).

Ainda deve ser analisado que, nas áreas rurais próximas aos centros urbanos, a parcela da população com maior poder aquisitivo adquire e ocupa espaços para realização de atividades não relacionadas à produção agropecuária, como turismo rural, espaços de lazer e descanso e moradias secundárias. Esse fato tende a encarecer o preço da terra e também dificulta seu acesso pelos produtores rurais (HESPANHOL, 2013).

Outro ponto a ser observado se refere à troca de relações entre urbano e rural. Ela gerou a necessidade

em assistir o campo com infraestrutura e serviços sociais básicos para atender seus habitantes tradicionais, quais foram: estradas, transportes, serviços de água e esgoto, habitação, energia elétrica, comunicação, educação, saúde etc. Enfim, os serviços considerados básicos que estavam restritos às cidades, nos dias atuais também devem ser disponibilizados para atender os habitantes que residem no espaço rural.

Apesar disso, os serviços sociais básicos e a infraestrutura urbana no meio rural ocorrem, na maioria das vezes, para atender ao escoamento de produção ou aos empreendimentos que ali se localizam, isentando seus moradores tradicionais de serviços básicos. Contudo, a consequência do fornecimento questionável dos serviços básicos nota-se pela piora da qualidade de vida no campo e pelo surgimento de mazelas sociais, tais como: aumento da violência, aumento do desemprego, péssimas condições de saúde, educação, habitação e aumento da pobreza, problemas até então identificados como questões restritas ao urbano.

As questões trabalhistas no campo necessitam de análise aprofundada e medidas assertivas por parte do poder público, sendo que as estimativas apresentadas pelo DIEESE (2014) alertam que, em 2035, os moradores da área urbana situar-se-ão em torno de 98,2%, enquanto os moradores da área rural ficarão em torno dos 11,8 %, de modo que “um campo esvaziado e cidades inchadas podem acarretar problemas difíceis de prever e equacionar” (DIEESE, 2014, p. 05).

De acordo com Golgher & Marques (2006), ser habitante do campo aumenta sua propensão à pobreza, sendo também condicionado ao recebimento de renda menor do que a população urbana. Além disso, verifica-se que a proporção de pobres nas regiões metropolitanas brasileiras era de 22%, enquanto a do meio rural apresentava cifras de 78% nos anos 2000.

Ainda se deve considerar que o número de estabelecimentos agropecuários brasileiros manteve-

se em torno de cinco milhões desde 1985. Contudo, as ocupações rurais sofreram queda vertiginosa nas três categorias que compõem a ocupação do meio rural, sendo elas: agricultores familiares, empregados e empregadores³. Salienta-se também que os trabalhadores assalariados rurais no Brasil estão em situação de trabalho ilegal/informal, sem as devidas proteções trabalhistas (DIEESE, 2014). Ressalta-se que, “No entanto, deve-se observar atentamente tal fato, pois a diminuição da informalidade parece estar mais associada à extinção dos postos de trabalho ou à migração para outros setores do que ao avanço da formalização dos postos existentes” (DIEESE, 2014, p. 14).

Menos da metade dos trabalhadores rurais contribuem com a previdência e menos de 20% estão associados a algum tipo de sindicato⁴. Quanto ao acesso à educação “[...] 39,3% dos trabalhadores não têm nenhum ou têm, no máximo, três anos de estudo, o que soma 1,6 milhão de assalariados em situação de analfabetismo ou com baixíssima escolaridade” (DIEESE, 2014, p. 18). A renda média do trabalhador rural é baixa, e a remuneração pode ocorrer de modo variável. Essa situação é agravada quando se considera que, mesmo com a redução da pobreza no Brasil, dos 16,27 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, 46,27% delas estavam no espaço rural (DIEESE, 2014).

Nesse sentido, é possível afirmar que a

³ Para fortalecer os argumentos aqui apresentados, em consonância com DIEESE (2014), afirma-se que:

A diminuição da ocupação rural é reflexo das mudanças ocorridas no campo, que se caracterizam, entre outros aspectos, pela contínua especialização e mecanização do processo agrícola, com a consequente redução do número de postos de trabalho, uma das expressões mais visíveis da modernização da agricultura. Em 1970, por exemplo, havia pouco mais de 160 mil tratores em operação no meio rural. Em 2013, eram quase 1,2 milhão. Ressalte-se a elevação de desempenho dessas máquinas, o que implica na demanda de uma mão de obra mais qualificada e escolarizada, ao mesmo tempo em que aumenta a produtividade do trabalho⁴. Em 2050, estima-se que o número de tratores possa chegar a 1,7 milhões de unidades (DIEESE, 2014, p. 7).

⁴ “A condição informal do trabalhador naturalmente o distancia do sindicato, fazendo com que fique desprotegido das conquistas, por exemplo, de convenções e/ou acordos coletivos de trabalho” (DIEESE, 2014, p. 17).

legislação e as assistências trabalhistas para o campo ocorrem de modo díspar ou ineficiente em relação ao trabalhador cidadão. Assim, Balsan (2006) analisa que as possibilidades em receber benefícios trabalhistas nos trabalhos urbanos contribuem para atrair o trabalhador rural. Conseqüentemente, fortalecem-se os movimentos de êxodo rural e leva-se à diminuição da população camponesa.

Outra mazela considerada urbana, mas que também se voltou ao espaço rural, juntamente com sua industrialização e a modernização, foram os impactos ambientais. O espaço rural, tido como local possuidor de recursos naturais preservados e puros, agora sofre com: a poluição, os impactos causados aos solos pela contaminação por agrotóxicos, pela erosão, a contaminação dos recursos hídricos, os desmatamentos e, até mesmo, a destruição da biodiversidade genética.

Desse modo, a industrialização do setor agropecuário causou efeitos controversos à urbanização do rural, bem como aos impasses para seu pleno desenvolvimento. O conflito, pois, está posto. Seja por motivos históricos, políticos, ou pela falta de regulação ao acesso, ao uso ou ao direito de propriedade, encerra-se esse tópico, considerando-se que:

Essa modernização, que se fez sem que a estrutura da propriedade rural fosse alterada, teve, no dizer dos economistas, “efeitos perversos”: a propriedade tornou-se mais concentrada, as disparidades de renda aumentaram, o êxodo rural acentuou-se, aumentou a taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, cresceu a taxa de auto-exploração nas propriedades menores e piorou a qualidade de vida da população trabalhadora do campo (PALMEIRA, 1999, p. 89).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças nas diretrizes econômicas do

Brasil tiveram como intuito inserir o país em um cenário econômico internacional de destaque e, para isso, privilegiaram-se novas medidas para promover a industrialização internamente. Nesse sentido, o campo foi alvo de políticas públicas que visavam à promoção de sua industrialização e, conseqüentemente, tornaram o setor agropecuário um meio para integrar o território nacional, bem como promover o crescimento econômico.

Com isso, considera-se que os investimentos realizados no espaço rural e as políticas voltadas para sua modernização, principalmente as realizadas entre as décadas de 1960 e 1970, alteraram significativamente a configuração do referido espaço, de modo que a urbanização do campo causou externalidades negativas, as quais antes eram comumente associadas ao espaço urbano, mas que passaram a fazer parte de ambos os espaços, estendendo-se até os dias atuais.

Ao serem analisadas as principais políticas adotadas para o setor, foi possível observar que a indústria criou o entrelaçamento do espaço urbano com o rural em busca dos recursos e insumos necessários. A industrialização contribuiu fortemente para a consolidação da terra em mercadoria, dificultando o acesso a ela pelo campesino tradicional; desencadeou a dependência do campo pelos insumos industriais; causou movimentos migratórios, e não absorveu a mão de obra disponível.

Além disso, o esvaziamento do campo foi fortalecido com os estigmas dados à cidade de local das facilidades, benefícios e de emprego. Contudo, o que se viu foi a formação e aumento de periferias não apenas em regiões metropolitanas e cidades grandes, mas também em cidades médias e pequenas. Observou-se também a falta ou a ineficiente disponibilidade de infraestrutura urbana e de serviços básicos à população rural, sendo que a ausência desses serviços promoveu sistematicamente o aumento das mazelas sociais.

Sendo assim, as políticas voltadas para o setor rural não devem apenas visar ao aumento da produção agrícola e aos grandes produtores. Faz-se necessário também pensar no pequeno produtor e na permanência dessa população no campo, em seu acesso à terra, na oferta de equipamentos sociais básicos e na minimização das mazelas sociais. Também se pode melhorar a aplicação dos indicadores sociais para o meio rural, contribuindo-se, positivamente, na visualização das necessidades do campo, e então se adotarem medidas políticas mais assertivas às demandas existentes. Por fim, ressalta-se a importância da realização dos planos diretores, os quais, quando elaborados e revistos, podem conter medidas que considerem os municípios ou distritos rurais do município sede, tendo em vista medidas que diminuam os impactos ambientais, a preservação dos potenciais hídricos e naturais, dentre outras medidas necessárias voltadas ao desenvolvimento territorial dos espaços rurais.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

BALSAN, Rosane. *Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira*. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, v. 1, n. 2, p. 123-151, ago. 2006.

CAIADO, A. **Desconcentração Industrial Regional no Brasil (1985 – 1998): pausa ou retrocesso?** 2002. 123f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de pós graduação em Economia, IE/Unicamp – Universidade Estadual de Campinas. Campinas/SP, 2002.

CANO, Wilson. *Desconcentração Produtiva regional no Brasil 1970-2005*. São Paulo: UNESP, 2008.

DELGADO, Guilherme da Costa. *A questão agrária no Brasil, 1950-2003*. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil**

- contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 51-90. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_2-10.pdf>. Acesso em 23/07/2016.
- DIEESE (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATISTICAS E ESTUDOS SOCIOECONOMICOS). O Mercado de Trabalho Assalariado Rural Brasileiro. São Paulo, 2014, nº74, p.33. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2014/estpesq74trabalhoRural.pdf>. Acesso em: 23/11/2016.
- FERREIRA, Ângela Duarte Damasceno. Processos e sentidos sociais do rural na contemporaneidade: indagações sobre algumas especificidades brasileiras. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 18, outubro 2002: 28-46.
- GAFFO, Bethania Cristina. *A Contribuição Cultural de Raymond Williams para uma análise literária*. **Revista Tempo, Espaço, Linguagem**. Irati, v. 03, n. 03, Set-Dez. p. 182-198, 2012.
- GOLGHER, André Braz; MARQUES, Denise Helena França. *A migração urbano/urbano, rural/urbano e rural/rural no Brasil: a busca de padrões e de diferenças – implicações para a pobreza rural*. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais (ABEP), 15, 2006, Caxambu. Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Minas Gerais: ABEP, p. 23. 2006.
- HESPAHOL, Rosangela Ap. de Medeiros. *Campo e Cidade, Rural e Urbano no Brasil Contemporâneo*. **Mercator**, Fortaleza, v 12, número especial 2. p. 103-112, 2013.
- IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA). Sinopse Preliminar do Senso Demográfico. Rio de Janeiro, 2000. v 07, ISSN 0104-057X.
- KON. Anita. Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**: São Paulo, v. 34, n. 3, p. 49-61, 1994. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v34n3/a05v34n3.pdf>>. Acesso em 23/07/2016.
- MARQUES, Marta Inez Medeiros. *O conceito de espaço rural em questão*. **Terra Livre**, São Paulo, Ano 18, n. 19, jul-dez 2002, p. 95-112.
- PALMEIRA, Moacir. *Modernização, Estado e Questão Agrária*. **Estudos Avançados**. São Paulo, 1999, p. 87-108.
- WANDERLEY, Maria Nazareth Baudel. *A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades contemporâneas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo*. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, n. 15, 2000, p. 87-146



v. 4, n.4, jul./dez. 2018 ISSN: 2527 - 1253

Plano Diretor Participativo de Bambuí-MG: Uma Análise de sua Elaboração sob a Ótica da Cidadania Deliberativa

Waner Gonçalves Lima *

Airton Cardoso Cançado **

* Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins – UFT.

**Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras – UFLA, Coordenador do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins – GESPOL/UFT.

Este artigo apresenta estudo que analisou a participação no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Bambuí – MG, a partir das categorias da Cidadania Deliberativa e seus critérios de análise. Os resultados desta pesquisa, indicam que houve nível moderado de participação e mostra o nível de atendimento de cada um dos critérios da Cidadania Deliberativa, com o apontamento de possíveis causas, o que contribui para o debate visando a realização de Planos Diretores Participativos e suas revisões com a efetiva participação da sociedade, do mercado e do governo, buscando o atendimento amplo dos critérios

Palavras chave: Plano Diretor Participativo, Política pública, Cidadania deliberativa.

This article presents study that analyzed the participation in the preparation of Participative Master Plan which Bambuí - MG, from categories of Deliberative Citizenship and their analysis criteria. The results of this research indicate that there was moderate level of participation and shows the level of fulfillment of each of the Deliberative Citizenship criteria, with the appointment of possible causes, contributing to the debate aimed at the realization of Participative Master Plans and their revisions with the effective participation of society, the market and the government, seeking the comprehensive care of the criteria.

Keywords: Participative Master Plan, Public policy, Deliberative citizenship.

Este artículo presenta un estudio que analizó la participación en el proceso de elaboración del Plan Director Participativo de Bambuí - MG, a partir de las categorías de la Ciudadanía Deliberativa y sus criterios de análisis. Los resultados de esta investigación, indican que hubo un nivel moderado de participación y muestra el nivel de atención de cada uno de los criterios de la Ciudadanía Deliberativa, con el apunte de posibles causas, lo que contribuye al debate para la realización de Planes Directores Participativos y sus revisiones con la efectiva participación de la sociedad, del mercado y del gobierno, buscando la atención amplia de los criterios.

Palabras clave: Plan Director Participativo, Política pública, Ciudadanía deliberativa.

1 Introdução

A partir de meados da década de 70, se experimenta como que um ressurgimento da sociedade civil brasileira, na busca para a construção de espaços públicos tanto para debater temas/interesses até então excluídos da agenda pública, quanto para ampliação e democratização da gestão estatal, argumenta Dagnino (2002a). Como exemplo destes espaços tem-se, entre outros, os Orçamentos Participativos (OP) e os Planos Diretores Participativos (PDP). Os OPs e PDPs são instrumentos importantes e saber como são elaborados, como é o processo de decisão, o uso que é feito destes instrumentos é extremamente significativo, especialmente para se construir um conhecimento que vai se acumulando e subsidiando os avanços que a sociedade precisa. Este movimento, de parte da sociedade, na busca pela participação, coaduna com o pensamento de Bobbio (2001), que sustenta a democracia direta, como a única verdadeira democracia.

É necessário estudar sob os diversos aspectos as políticas públicas estatais, denominação proposta por Lima (2012), políticas que tem como ator protagonista o Estado, para entender como se dá o processo. Saber como a agenda governamental se constituiu, porque e quando. O estudo das políticas públicas estatais e de seus processos é de grande importância para que se possa entender esta dinâmica. Este conhecimento facilitaria a ação dos interessados em intervir para a defesa de seus interesses. Os mais preparados, portanto, conhecedores da sistemática das políticas públicas assim como a sistemática de planejamento, seus termos técnicos, seus tecnicismos, aqueles que detenham mais informações sobre o município, o estado e sobre a União, terão maiores facilidades para intervir na busca para que os seus desejos e aspirações obtenham sucesso. Neste artigo este aspecto será abordado apenas de passagem, sendo o objetivo principal a análise do atendimento dos critérios da Cidadania Deliberativa.

Ham e Hill (1993 como citado em Dagnino, 2002b) classificam os estudos de Análise de Política em duas grandes categorias: *analysis of policy* e *analysis for policy*. A primeira, descritiva, tem como objetivo produzir conhecimentos sobre o processo de elaboração política refere-se à atividade acadêmica visando, basicamente, ao melhor entendimento do processo político. A segunda, prescritiva ou propositiva, se destina a auxiliar os formuladores de política agregando conhecimentos, sendo uma atividade aplicada voltada à solução de problemas sociais. O estudo ora apresentado tem abordagem *analysis of policy*.

Muitos acreditam que a democracia representativa não é mais suficiente para atender os anseios da sociedade brasileira sendo que o Estado e os governos de turno tem de ouvir a sociedade, diretamente, e dar consequência a essa

audição (Cançado, Pereira & Tenório, 2015).

A Constituição Federal (1988) (CF/88, em seu Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II - Da Política Urbana, artigo nº 182, § 1º, trouxe a exigência de elaboração compulsória, para as cidades com mais de vinte mil habitantes, de um Plano Diretor Municipal, como uma política pública estatal de planejamento e que fosse participativo, inclusive com a incorporação deste termo na sua denominação, para destacar este caráter. Posteriormente, a Resolução nº 25 de 18/03/2005, do Ministério das Cidades definiu que seria considerado para efeito da contagem da população não a quantidade de habitantes da cidade, mas do município.

Com a esta determinação constitucional de elaboração, centenas de Planos Diretores Participativos foram realizados, sendo que segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2009 o número totalizava 2785, especialmente após a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, em 10 de julho de 2001, que passou a vigorar noventa dias após a sua publicação no Diário Oficial da União (DOU), ocorrida em 11 de julho de 2001, que estabelecia o prazo de cinco anos para aprovação do PDP, portanto findando o prazo em outubro de 2006. Posteriormente a Lei nº 11.673, 2008, altera o Estatuto da Cidade e estabelece a data limite de 30 junho de 2008 para que os municípios que se enquadrem na obrigatoriedade de elaborar o PDP o façam, concedendo mais tempo, regularizando a situação de muitos municípios.

Ao se considerar que inúmeros planos diretores foram realizados em todo o país, e especialmente denominados participativos na busca pela gestão democrática legalmente proposta e considerando que é necessário avaliar a implementação desta proposta, levantam-se as questões específicas com relação ao PDP de Bambuí-MG, como forma de contribuição: como foi a elaboração em termos participativos?; e o que foi realizado de maneira satisfatória e o que precisa ser melhorado? Pretende-se avaliar a qualidade da participação sob a perspectiva da Cidadania Deliberativa, procurando verificar o quanto o processo de elaboração do PDP de Bambuí – MG avançou dentro de uma proposta de um Estado mais democrático e permeável.

O momento é extremamente oportuno, pois se aproxima a revisão legal do PDP de Bambuí-MG, Lei nº 1.992, de 7 de novembro de 2007, como deverá acontecer com centenas de outros, para atender ao artigo nº 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, que diz que a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Neste estudo esta participação será considerada a partir da perspectiva da Cidadania Deliberativa abordando os conceitos de cidadania e participação deliberativa em uma análise sob a elaboração da política pública. O procedimento

de pesquisa escolhido foi o estudo de caso, com a utilização de entrevistas semiestruturadas, analisadas com base nos métodos da análise de conteúdo proposta por Bardin (2011).

2. Referencial teórico

2.1 Política Pública

O termo política na língua portuguesa, assim como em outras línguas latinas, pode assumir duas conotações principais que a língua inglesa consegue diferenciar usando os termos *politics* e *policy*, (Rua, 2009; Secchi, 2010; Regonini, 2001). Assim o termo política quando com o sentido de *politics* tem na concepção de Bobbio (2002 como citado em Secchi, 2010), o sentido de atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. Para Rua (1998), a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos.

Quando o termo política assume o sentido expresso pelo termo *policy*, segundo Secchi (2010), é mais concreto e tem relação com orientações para a decisão e ação, sendo que o termo política pública (*public policy*) a ela está vinculado.

Inicialmente é necessário ter claro o que significa política pública para adequadamente situar os estudos. Saravia (2006), assinala que política pública trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. James Anderson introduziu em 1984 novos problemas, ao dizer que a política pública é o curso de uma ação proposta por um ator ou grupo de atores para solução de um problema ou uma questão de interesse (dos atores), indicando que não somente problemas públicos ou sociais se tornam objeto de decisões governamentais aponta Mattos e Baptista (2011).

Theodoulou (1995) relembra a questão colocada há mais de cinquenta anos por Harold Lasswell, “Who gets what, when, and how”. Segundo Secchi (2010, p. 2) qualquer definição de política pública é arbitrária, pois não há consenso na literatura especializada sobre alguns questionamentos básicos que chama de nós conceituais:

1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?
2. Políticas públicas também se referem à omissão, ou à negligência?

3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (Secchi, 2010, p. 2)

Diante das questões levantadas por Secchi, discutimos em seguida cada uma delas.

2.1.1 Conceito de política pública a partir dos atores do processo

Segundo Secchi (2010, p. 2) “alguns atores e pesquisadores defendem a abordagem estatista, enquanto outros defendem abordagens multicêntricas no que se refere ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas”. Resumidamente tem-se que a **abordagem estatista** adjetiva o termo política em função do **decisor** e a **abordagem multicêntrica** adjetiva em função do **objetivo** da política.

Entende-se que ambas propostas têm razoáveis argumentos. Poder-se-ia dizer em defesa da abordagem estatista que a mesma facilita os estudos, na medida em que reduz o universo autoral, focando no Estado, que tem como principal meio de ação as políticas públicas, para atender às demandas da sociedade. Assim, os estudos sobre as mesmas serviriam tanto para o estado melhorar a sua atuação quanto para que a sociedade pudesse cobrar adequadamente melhorias. Poder-se-ia, em contrapartida, dizer que este enfoque reduz, por demais, o termo política pública, que poderia ser estudado de uma forma muito mais ampla e que isto serviria mais à sociedade, que quer e precisa ter as suas demandas atendidas, independentemente se pelo Estado ou pela própria sociedade.

Secchi (2010) argumenta em defesa da abordagem multicêntrica, que ela evita uma pré-análise da personalidade jurídica de uma organização antes de enquadrar suas políticas como sendo públicas ou não e afirma que algumas vezes é difícil identificar se uma instituição é estatal ou não. Poder-se-ia aqui, também como contraponto, dizer que se verifica que muitas vezes é difícil identificar o objetivo de muitas políticas (se procuram resolver um problema público ou um problema privado) e que a abordagem multicêntrica amplia extremamente a quantidade de políticas que possam ser classificadas como públicas, além de incorporar uma diversidade de decisores, arenas e processos, o que, conforme Theodoulou (1995), frequentemente confunde e atrapalha a compreensão.

Verifica-se que existe uma enorme pluralidade de pensamentos em torno do tema das políticas públicas. A

única coisa que todos os autores sobre a política pública concordam é que a mesma afeta profundamente a vida cotidiana de cada indivíduo na sociedade, conforme afirma Theodoulou (1995).

2.1.2 Abordagem estatista

A abordagem estatista (*state-centered policy-making*) segundo Secchi (2010, p. 2) considera

as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Segundo esta concepção, o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do formulador. Em outras palavras, é política pública somente quando emanada de ator estatal (Heclo, 1972; Dye, 1972; Meny & Thoenig, 1991; Howlett & Ramesh, 2003). (Secchi, 2010, p. 2).

Nesta mesma linha de pensamento Salisbury (1995) argumenta que a política pública consiste em decisões autorizadas ou sancionadas pelos atores governamentais. Política pública aqui significa os resultados ou saídas de processos governamentais.

Para Rua (2009), que enfatiza mais a questão, a dimensão **pública** de uma política é dada pelo seu caráter jurídico **imperativo**, assim políticas públicas (*policy*) compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos. Complementa dizendo que ações e decisões privadas, ainda que sejam de interesse público não se confundem com atividade política e com política pública.

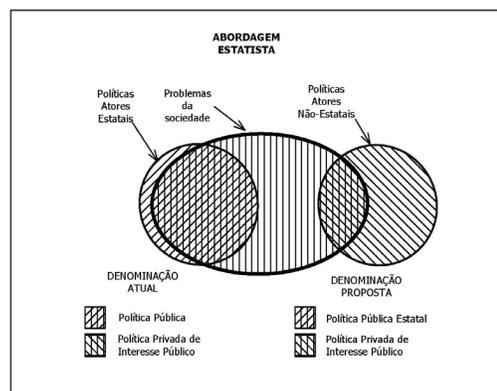
Rua (2009) afirma que no caso de uma ação por parte da sociedade para tratar de um problema público, por exemplo, o Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, o famoso “movimento do Betinho”, tem-se uma ação privada de interesse público. Diferentemente para ela, o Programa Bolsa Família é parte de uma política pública de combate à fome e à miséria.

A abordagem estatista, segundo Secchi (2010), admite que atores não estatais tem influência no processo de elaboração de políticas públicas, mas não lhes confere o privilégio de estabelecer e liderar o processo.

Buscando maior identificação do autor da política a partir do nome, Lima (2012), sugere duas denominações quando a abordagem for estatista: **política pública estatal** para as políticas cujo ator protagonista seja o Estado (mesmo que para os adotam a abordagem estatista neste nome contenha

um pleonasma); e **política privada de interesse público** para as políticas cujo ator protagonista não seja o estado, mas tenham o objetivo de enfrentar um problema da sociedade (ver figura 1).

Figura 1 - Abordagem estatista - denominação atual e proposta



Fonte: Lima (2012)

2.1.3 Abordagem multicêntrica

Para a abordagem multicêntrica o importante não é quem formula a política, que pode ser qualquer um, mas a origem do problema a ser enfrentado, esta é a sua caracterização fundamental. Assim uma política recebe o adjetivo de “pública” se o problema que tenta enfrentar é público.

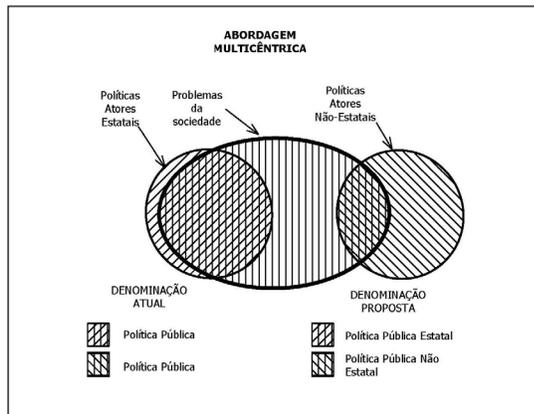
A abordagem multicêntrica, segundo Secchi (2010, p. 2), considera “organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas” (Dror, 1971; Kooiman, 1993; Regonini, 2001).

Para Heidemann (2010, p. 31) política pública deve ter a abordagem multicêntrica, “a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover ‘políticas públicas’” (Heidemann, 2010, p.31).

Para Secchi (2010) a essência conceitual de políticas públicas é o **problema público**. Assim uma política *pública*, recebe este adjetivo, se tem a intenção de responder a um problema público. Para a abordagem multicêntrica, Lima (2012), sugere-se duas denominações: **política pública**

estatal para as políticas que tendo o objetivo de enfrentar um problema da sociedade tenha como ator protagonista o Estado; e **política pública não estatal** para aquelas que, com o mesmo objetivo, não tenha como ator protagonista o Estado (ver Figura 2).

Figura 2 - Abordagem multicêntrica - denominação atual e proposta



Fonte: Lima (2012)

2.2 Questão urbana no Brasil

2.2.1 Estatuto da cidade

O Movimento pela Reforma Urbana, da década de 1960, rearticulado no processo de elaboração da Constituição, com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, em conjunto com os setores populares em torno dos nascentes movimentos sociais de luta por moradia, apresentou uma emenda popular, com 131 mil assinaturas, segundo Pinheiro (2010, p. 58).

O Capítulo da Política Urbana da CF de 1988 necessitava para a sua devida aplicação de uma Lei Complementar. Houve a apresentação de vários Projetos de Lei (PL) na Câmara Federal, como exemplo: PL 2587/1989; PL 2937/1989; PL 4004/1989; PL 4019/1989; PL 4310/1989; que foram apensados ao PL nº 2.191/89, que posteriormente foi apensado ao PL 5.788/90; que era originalmente o PL nº 181/89 do Senado Federal; que finalmente, após muita negociação, foi transformado na Lei Ordinária nº 10.257 (2001), que ficou conhecida como o Estatuto da Cidade, que somente foi aprovada em julho de 2001, entrando em vigência a partir de 09 de outubro do mesmo ano. É bom ressaltar que foram passados treze anos desde a promulgação

da CF de 1988 até a criação do Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade veio com a proposta de organizar a política urbana do país, traçando diretrizes gerais e regulando o uso da propriedade urbana em prol da coletividade.

No Estatuto são relacionados diversos instrumentos que o município pode utilizar a partir da elaboração do seu Plano Diretor. O Estatuto da Cidade, em seu artigo número quarenta (40), define que o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana é o Plano Diretor, que é parte integrante do planejamento municipal dando orientações básicas para a elaboração dos planos diretores municipais.

É interessante observar que existe uma confusão no Estatuto da Cidade, que conforme o seu artigo nº 40, § 2º diz que “o plano diretor deverá englobar o território do município como um todo”. A mistura dos termos cidade com município acontece em todo o estatuto, no entanto ficou pacificado que o entendimento da abrangência do Estatuto da Cidade realmente seria o município.

2.2.2 Plano Diretor

O texto constitucional da CF de 1988, afirmou o papel protagonista dos municípios, tornando-os nos principais atores da política de desenvolvimento e gestão municipal e elegeu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, ressaltam Santos, Silva e Sant’ana (2011). Em seu artigo nº 30, a CF de 1988, estabelece que os Municípios legislam sobre assuntos de interesse local e de forma a suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, sendo que neste mesmo artigo no inciso VIII está também claramente determinado que o Município deve “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Segundo Santos, Silva, Sant’ana (2011) o Plano Diretor, nos termos dados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, é chave para a minimização do quadro de desigualdade urbana instalado, quando elaborado e implementado de forma eficaz.

Além desta visão do Plano Diretor como solução, se tem críticas negativas fortes a este planejamento. Villaça (2012, p. 188), afirma que não entende a razão de o Plano Diretor ser algo discutido há várias décadas, por inúmeras instituições, indo parar até na Constituição, sendo “que não se sabe direito o que é e cujos efeitos, supostamente benéficos, a maioria da população urbana jamais experimentou”.

Ermínia Maricato, no prefácio do livro de Villaça (2012, p. 14), aponta que o problema não é a ausência de leis ou de planos, diz que “a conclusão parece simples, mas não é: a

desigualdade de poder político, a injustiça e a miséria é que são responsáveis pelos problemas urbanos, e não a ausência de leis ou de planos.”

A ideia do plano diretor existe no Brasil, pelo menos desde 1930 [...] Desde então a ideia do plano diretor alastrou-se entre nós com grande intensidade aponta (Villaça, 2005). A grande novidade que o planejamento urbano passa a apresentar a partir da década de 1970 é a “Participação Popular” acentua Villaça (2012, p. 173), no entanto esta participação não passa de um ingrediente a mais no roteiro técnico de elaboração. Tratava-se de simples “auscultação da população”, que era mera formalidade que não democratizava nem politizava a participação popular, segundo Villaça (1999).

Na mesma linha, Bazolli (2012, 2013) afirma: não há muito a se comemorar nos dez primeiros anos da promulgação do Estatuto da Cidade, já que importantes instrumentos previstos não são aplicados na prática administrativa em razão de interesses políticos e econômicos orquestrados pelo mercado imobiliário e em razão do conservadorismo do judiciário, ainda reticente em relação ao relativismo do direito à propriedade.

2.3 Cidadania Deliberativa

O conceito de cidadania adotado, que será objeto do presente estudo, conceitualmente se baseia na descrição de Theodor Marshall que aborda três aspectos do direito do cidadão: civil (liberdade individual), político (participação na decisão) e social (bem comum) e Tenório (2012, p. 20 e 22) denomina **cidadania deliberativa**, em uma perspectiva Habermasiana. Na mesma linha, Carvalho (2013), desdobra a cidadania em três dimensões: direitos civis (direito à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei); direitos políticos (direito à participação do cidadão no governo da sociedade, direito ao voto) e direitos sociais (direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e à aposentadoria).

Cançado (2012, p. 260) afirma que a proposição de critérios de análise para cidadania é um passo adiante e apresenta uma metodologia que pode embasar a proposição e avaliação de políticas públicas, bem como ampliar o próprio entendimento dos conceitos de cidadania.

A cidadania deliberativa em oposição ao modelo tradicional de democracia representativa, não reforça as instâncias formais de decisão e prevalece uma participação política cidadã, exercida pela sociedade

civil, pelo poder público e pela iniciativa privada, buscando o bem da coletividade e não de indivíduos ou grupos (Roedel, 2009).

O conceito de cidadania deliberativa quer dizer, em linhas gerais, 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** Tenório (2004) (Grifo do autor). Em Tenório (2012), informa que cada componente estrutural deste conceito foi decomposto em **categorias de análise** e estudado separadamente com a ordenação de categorias e seus critérios.

2.3.1 Categorias e critérios

Para a compreensão do fenômeno da participação baseada no conceito de Cidadania Deliberativa, foi desenvolvida uma metodologia, no Brasil, pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), na Fundação Getúlio Vargas (FGV), que faz a análise da participação a partir de 6 (seis) Categorias e 21 (vinte e um) Critérios de Análise, Villela (2012, p. 39-41). Segundo Subirats (2012, p. 12), esta linha, organizada por Fernando Guilherme Tenório, é um exemplo a ser seguido para analisar e estudar pautas de participação dos cidadãos.

3 Metodologia

3.1 Tipo de pesquisa

Iniciou-se o trabalho com uma pesquisa documental sobre políticas públicas, e plano diretor participativo, cidadania. Tem-se neste trabalho o entendimento de informação documental como sendo toda a informação na forma oral, escrita ou visualizada, ou seja, é qualquer informação sob a forma de texto, imagem, som, sinais, gravações, obras de arte ou históricas, documentos oficiais, jurídicos, etc. (Marconi & Lakatos, 2001, p. 43-44, como citado em Souza, 2009, p. 16).

A partir das análises teóricas das etapas das políticas públicas estatais, se fez uma classificação da política pública estatal plano diretor participativo. Através de entrevistas semiestruturadas com participantes do processo participativo de construção do Plano Diretor Participativo de Bambuí - MG, se faz uma avaliação da participação da sociedade baseado nas propostas teóricas da Cidadania Deliberativa. Será utilizado o

método de interpretação de dados Análise de Conteúdo proposto por Bardin (2011).

3.2 Classificações da Pesquisa

Com relação à forma de abordagem do tema, trata-se de uma pesquisa qualitativa, considerando que para a natureza do tema este tipo de pesquisa atende às necessidades. Segundo Godoy (1995b, p. 21) a abordagem qualitativa permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques.

3.3 A pesquisa qualitativa

Os estudos de pesquisa qualitativa diferem entre si quanto ao método, à forma e aos objetivos de acordo com Neves (1996, p. 01), sendo que os métodos qualitativos se assemelham a procedimentos de interpretação dos fenômenos que empregamos no dia a dia. Segundo Godoy (1995a) os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo e constroem o quadro teórico aos poucos.

3.4 Análise de conteúdo

A Análise de Conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, de análise de textos, mensagens, que visa compreender o pensamento do sujeito, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo e do que estes poderão ensinar após serem tratados. Para que isto ocorra é feito a inferência (dedução de maneira lógica) de conhecimentos, inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não). Temas são agrupados para compor uma categoria que pode ser definida *a priori* ou *a posteriore*, para que assim permita a interpretação de conhecimento relativos ao objeto da pesquisa (Bardin, 2011; Ghizoni, 2016).

A análise de conteúdo organiza-se em três fases: 1) a **pré-análise**; 2) a **exploração do material**; e 3) o **tratamento dos resultados**, a inferência e a interpretação (Bardin, 2011; Ghizoni, 2016). Várias são as técnicas da análise de conteúdo e a análise categórica temática é uma delas segundo Bardin (2011, p. 52).

A análise categorial é uma das técnicas da análise de conteúdo, sendo a mais antiga e mais utilizada, onde se procede a análise por

categorias. Funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos. Entre as diferentes possibilidades de categorização, a investigação dos temas, ou análise temática, é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos (significações manifestas) e simples (Bardin, 2011, p. 201).

3.5 Pesquisa de campo

No presente trabalho, foi seguido o método da análise de conteúdo e a técnica da análise categorial, com definição *a priori* das categorias e critérios. Como **pré-análise**, foi definido que os documentos a analisar seriam as entrevistas com pessoas que foram participantes representativos no processo de elaboração do Plano Diretor. Na **regra da representatividade** proposta por Bardin (2011, p. 127), a amostragem diz-se rigorosa se a amostra for uma parte representativa do universo inicial e assim os resultados obtidos serão generalizados ao todo.

Inicialmente foram feitas pesquisas nos documentos de elaboração do Plano Diretor e identificados os que participaram diretamente da organização como representantes de segmentos tais como: Gestores, administradores públicos e legislativos; Movimentos Sociais e populares; Entidades profissionais, acadêmicas e de Pesquisa-Educação; Organizações Não Governamentais; e membros da Equipe Técnica. Posteriormente foi analisado por fotografias procurando identificar aquelas pessoas que mais compareceram aos vários eventos, mais de trinta reuniões, incluindo duas audiências públicas e uma Conferência Municipal. Foram pré-selecionadas quatorze pessoas, após análise de documentos, entre os participantes mais ativos no processo, representantes dos seguimentos Mercado, Sociedade e Estado. Duas pessoas procuradas, alegaram que havia muito tempo (dez anos) desde a realização das reuniões e que não se lembravam dos fatos ocorridos. Um outra não foi encontrada, estava viajando por duas semanas. A quantidade final de entrevistados foi definida pelo método de saturação, quando as respostas começaram a se repetir, sendo então desnecessário a ampliação da amostra.

Foi definido que seria utilizado, como base da organização da pesquisa os critérios da Cidadania Deliberativa e a partir disto foi organizado o questionário semiestruturado que seria aplicado aos entrevistados para avaliação da elaboração do Plano Diretor Participativo. Foram definidos a gradação a ser analisada a partir do texto das entrevistas em relação ao atendimento do critério/categoria: 0 - critério não atendido; 1 - critério pouco atendido; 2 - critério muito atendido e 3 - critério totalmente atendido.

As onze entrevistas foram do tipo semiestruturadas, realizadas nos meses de dezembro de 2015 e janeiro de 2016. As entrevistas foram realizadas ou na residência da pessoa, ou em seu estabelecimento comercial, a critério da mesma. Encerrando a fase da **pré-análise** foi feita a leitura “flutuante” para ir se conhecendo o texto. Em seguida passou-se à **exploração do material** com a codificação que corresponde a uma transformação sobre o texto onde, por recorte e agregação e se foi fazendo uma nova organização do texto em relação aos critérios da Cidadania Deliberativa. Fez-se a avaliação utilizando-se a gradação proposta com relação a atendimento do critério. Quando o entrevistado, que estava respondendo ao questionário, não sabia responder o resultado não era processado, ou seja, não era considerado para os cálculos de média. Para cada critério foi feita a média das gradações avaliadas e feitos os gráficos. Foi feito um quadro onde se relaciona as categorias e critérios com partes do conteúdo das entrevistas, como evidências, exemplos de falas dos entrevistados, como forma ilustrativa da análise.

Após esta fase, passou-se ao **tratamento dos resultados** obtidos. Na seção seguinte será apresentado o município de Bambuí/MG.

4. O município de Bambuí

4.1 Municípios

De acordo com o artigo nº 18, da Constituição de 1988, “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Deve-se observar que a autonomia é relativa, **nos termos desta Constituição**. Existe também uma hierarquia claramente demonstrada pela determinação contida no artigo nº 29 que diz que o Município reger-se-á por lei orgânica, que atenderá os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado.

4.2 O município de Bambuí - MG

Bambuí é um município do interior de Minas Gerais, mais especificamente localizado no centro-oeste do estado, inserido na bacia do rio São Francisco, região que tem vocação econômica voltada para a agropecuária, de acordo com o IBGE na mesorregião Oeste de Minas. As coordenadas da sede da Prefeitura Municipal de Bambuí-MG, no centro da cidade, são: Latitude: 20° 00’ 43.39” S e Longitude: 45° 58’ 48.44” O.

O município tem uma população de 22.734 habitantes, e com estimativa para 2015 de 23.850 habitantes estimativa do IBGE, sendo considerado por este como um município de porte médio, tendo um baixo crescimento populacional, 4,78% entre os anos de 2000 e 2010. Apresentou IDHM de 0,645 no ano de 2000 e de 0,741 no ano de 2010. Segundo Bambuí (2009, p. 6), “Bambuí caracteriza-se por um quadro de vulnerabilidade social expressivo”.

A atividade predominante em termos de Produto Interno Bruto (PIB) municipal é a prestação de serviços, a atividade tradicional e exercida pela maioria da população é a agropastoril. Com a instalação de uma grande usina de produção de álcool e energia elétrica no município o setor industrial está a partir do final da década passada em franco crescimento.

Figura 3 - Localização de Bambuí no estado de Minas Gerais.



Fonte: Fonte: elaborado pelo autor a partir do site do IBGE (<http://mapasinterativos.ibge.gov.br/sigibge/#idmap=DivisaoPoliticoAdministrativa2013>, recuperado em 15, maio, 2016).

Em termos de processos participativos o município tinha e tem muito poucos: alguns conselhos obrigatórios, como o da Saúde, o da Assistência Social etc. Não havia e nem há processos participativos como o Orçamento Participativo, e como foi relatado nas entrevistas, o número de cidadãos com algum tipo de

experiência era e ainda é muito pequeno: “Havia quase zero (experiência dos participantes).” (E 4), “Acho que faltou experiência. O povo não tinha experiência.” (E 5).

5 Análises, discussões e resultados

5.1 O Plano Diretor Participativo de Bambuí - MG

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, determina em seu artigo nº 41 a obrigatoriedade de ser fazer plano diretor, de acordo com alguns critérios. Bambuí – MG se enquadrava no critério disposto no inciso I deste artigo por ser um município, não uma cidade, com mais de vinte mil habitantes.

O artigo nº 50 do Estatuto da Cidade determina que os municípios que estavam obrigados a fazer o plano diretor e que ainda não o tinham feito deveriam aprová-lo no prazo de cinco anos. Como o artigo nº 58 determinava que a lei entraria em vigor dentro de noventa dias de sua publicação, a lei datada de 10 de julho de 2006, publicada no dia 11 de julho de 2006 no DOU, somente entrou em vigor no dia 09 de outubro de 2006. Assim o prazo para elaboração terminaria em 09 de outubro de 2006. No artigo nº 52, o Estatuto da Cidade determinava que para os casos de não se fazer o plano diretor dentro do prazo estabelecido deveria ser aplicadas punições para agentes públicos envolvidos e a punição especial para o(a) prefeito(a) seria o processo por improbidade administrativa.

Foram realizadas algumas ações por parte da administração do município de Bambuí durante o processo de elaboração do plano diretor participativo, conforme se depreende em consulta à documentação relativa ao processo de elaboração do PDP de Bambuí - MG. De forma resumida pode-se citar que foram realizadas mais de trinta reuniões com os mais diversos segmentos da sociedade; duas audiências públicas, uma no início do processo e uma na parte final, para discussão dos termos do projeto de lei a ser enviado para a Câmara Municipal, sendo que esta última audiência pública durou três dias; e ao final do processo de elaboração do projeto de lei houve uma Conferência Municipal para que o mesmo fosse aprovado.

Todo o processo foi amplamente divulgado utilizando-se os mais diversos meios, tais como palestras em escolas, *outdoors* (cinco permanentes), chamadas nas rádios locais (uma de frequência modulada e outra de amplitude média), carros de som etc.

O projeto de lei foi enviado à Câmara Municipal no

dia 18/09/2007, sendo aprovado de forma integral pelos vereadores e finalmente em 07 de novembro de 2007, foi sancionada e publicada a Lei nº 1.992, Plano Diretor de Bambuí, mais de um ano após o primeiro prazo dado pelo Estatuto da Cidade e mais de sete meses antes do prazo final dado pela Lei nº 11.673.

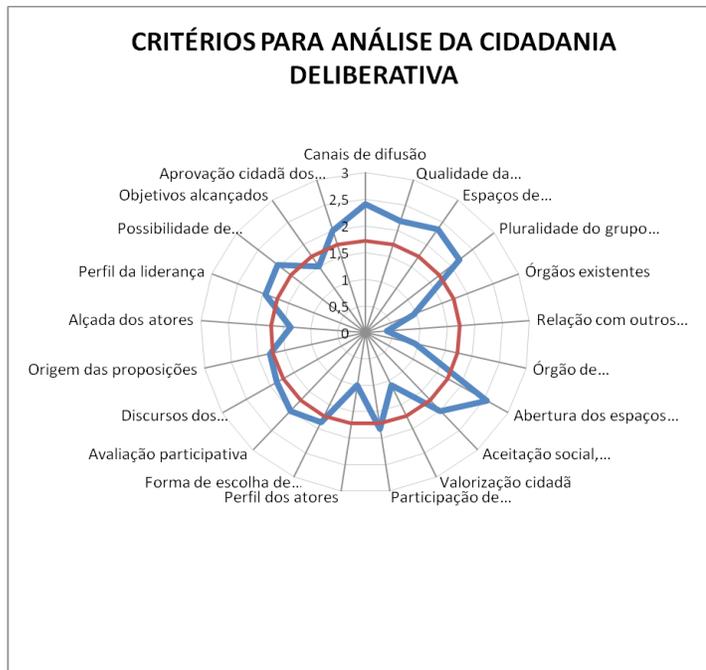
5.2 O Plano Diretor Participativo de Bambuí – MG uma análise na perspectiva da Cidadania Deliberativa

O processo de elaboração do Plano Diretor de Bambuí deveria ser realizado de forma participativa, mas a população, do município e da região, não tinha experiência neste tipo de participação, conforme ficou demonstrado nos questionários e entrevistas realizados. Procura-se entender o processo, inicialmente, tendo como parâmetro os **critérios de análise para a Cidadania Deliberativa**, as **categorias da Cidadania Deliberativa**.

5.2.1 Critérios de Análise para a Cidadania Deliberativa

Esta etapa da pesquisa busca a análise da elaboração do Plano Diretor Participativo de Bambuí, a partir dos critérios de análise estabelecidos para o conceito de Cidadania Deliberativa. Estes critérios foram avaliados por questionário aplicado com perguntas relacionada a cada um dos critérios da Cidadania Deliberativa. As respostas foram organizadas, analisadas e classificadas pelo pesquisador, por entrevistado, na seguinte gradação: 0 - critério não atendido; 1 - critério pouco atendido; 2 - critério muito atendido e 3 - critério totalmente atendido. Quando o entrevistado, que estava respondendo ao questionário, não sabia responder, o resultado não era processado, ou seja, não era considerado. Posteriormente a esta classificação, feita por questão, por entrevistado, foi feita a média com as respostas válidas, por questão, e feito o gráfico.

Figura 4 - Critérios para análise da Cidadania Deliberativa



Fonte: elaboração do autor, a partir dos resultados da pesquisa

Tabela 1
Categoria Processo de Discussão e seus critérios - resultados da pesquisa.

Categoria 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.

Média: 1,6

Critérios	Média	Relação com a média
Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.	2,4	↑
Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.	2,2	↑
Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.	2,4	↑

Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança afim de reunir diferentes potenciais atores.	2,2	↑
Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.	0,9	↓
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.	0,9	↓
Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.	0,4	↓

Tabela 2
Categoria Inclusão e seus critérios - resultados da pesquisa.

Categoria Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.

Média: 1,9

Critérios	Média	Relação com a média
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.	2,6	↑
Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.	2,0	↑
Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.	1,1	↓

Tabela 3
Categoria Pluralismo e seus critérios - resultados da pesquisa.

Categoria 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.

Média: 1,4

Critérios	Média	Relação com a média
Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.	1,8	↑
Perfil dos atores: características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.	1	↓

Tabela 4
Categoria Igualdade Participativa e seus critérios - resultados da pesquisa.

Categoria Igualdade Participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas .

Média: 1,9

Critérios	Média	Relação com a média
Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.	1,9	↑
Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.	1,9	↑
Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.	2,0	↑

Tabela 5
Categoria Autonomia e seus critérios - resultados da pesquisa.

Categoria Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.

Média: 1,8

Critérios	Média	Relação com a média
Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.	1,8	↑
Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.	1,4	↓
Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.	2,0	↑
Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.	2,0	↑

Tabela 6
Categoria Bem Comum e seus critérios - resultados da pesquisa.

Categoria Bem Comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.

Média: 1,8

Critérios	Média	Relação com a média
Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.	1,5	↓
Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.	2,0	↑

5.2.1.1 Considerações sobre os critérios da Cidadania Deliberativa

Ao se analisar o gráfico dos critérios de análise da Cidadania Deliberativa, verifica-se que o critério **Relação com outros processos participativos**, foi o que obteve o menor valor, obviamente pelos poucos processos participativos existentes no município e na própria região e é o que aponta (E 4): “Não havia nenhum sistema”. Este critério, embora, no presente caso, não seja diretamente de responsabilidade dos participantes na elaboração, mostra que em uma região em que não existem processos participativos a participação fica prejudicada, o que terminou por influenciar negativamente a elaboração do Plano Diretor Participativo de Bambuí, especialmente pela baixa participação da população. Isto também vai refletir no critério **Perfil dos atores**. O critério **Perfil dos atores** também obteve um valor abaixo da média, devido à pouca experiência dos participantes em processos democráticos de participação: “Pouca, quase nenhuma.”, relata (S 1) e “Eu mesmo era um que não tinha (experiência democrática). Fui aprendendo com a prática, agente tinha boa vontade.” (S 4).

Pode se inferir, reforçando a análise, que existe uma relação grande entre o **Perfil dos atores** (com baixa experiência em processos participativos) e **Relação com outros processos participativos** (poucos processos participativos existentes): poucos processos participativos implica em poucos atores com experiência. Assim se verifica que criar uma cultura participativa e o aumento do número de processos participativos estão intimamente ligados, um influenciando diretamente no outro. Isto demanda um trabalho longo, que tem base na formação da cultura participativa na sociedade e vai forçando a ampliação do número de processos participativos, que retroalimenta esta cultura.

Também foi indicado como pouco atendido, os critérios **Órgãos existentes** e **Órgão de acompanhamento**, entende-se que houve pouca visibilidade dos órgãos de apoio e de acompanhamento que atuaram na elaboração do plano diretor e muitas vezes o participante/entrevistado não foi devidamente informado. Isto demonstra que os participantes não tinham conhecimento da organização para a elaboração do projeto de lei do Plano Diretor, e portanto não tinham uma visão de todo o processo de discussão e de elaboração.

Apesar disto, o critério **Qualidade da informação** recebeu uma avaliação alta. Isto demonstra que faltou informação aos participantes em algumas áreas, e esta falta de informação não foi adequadamente percebida, e em outras a informação foi suficiente. O desconhecimento dos órgãos que organizavam a elaboração é um indicativo que a informação não era

totalmente adequada e precisa melhorar em processos futuros. Será necessário criar mecanismos de comunicação mais eficientes, eficazes para uma efetiva distribuição de informações à todos os participantes e informações diversificadas e sobre os diversos aspectos envolvidos. É claro que isto implicará em múltiplos meios a serem utilizados, especialmente considerando a multiplicidade de diferentes tipos de participantes.

Sugere-se que, previamente, em processos de elaboração de políticas públicas com a participação da sociedade, sejam oferecidos cursos à sociedade, em especial, à sociedade organizada, como as Associações de Bairros, Cooperativas etc. Também se sugere fazer minicursos e projetos nas escolas do ensino fundamental para que os jovens se inteirem dos processos e possam contribuir para a participação da família nas discussões. Deverão ser abordados tanto os temas ligadas diretamente ao planejamento em si, quanto aos temas relacionados com a participação da sociedade, a sua importância e formas de organização.

O critério **Valorização cidadã** teve um grau baixo de atendimento, o que indica a baixa relevância dada à participação: “[...][...] Ninguém quer perder o seu tempo com isto não. É muito político, não é?” (S 2). Isto também está relacionado a formação da cultura e da prática de participação. Também teve baixo atendimento o critério **Alçada dos atores**, (que procura demonstrar o entendimento sobre a intensidade da intervenção que as administrações locais podem fazer), ao se indagar se a administração poderia intervir, vários disseram que sim, com alguns se exaltando: “Pode! Pode tudo. Tanto que engavetaram, que não funciona nada.” (S 3). Estes dois critérios **Alçadas dos atores** e **Valorização cidadã**, também estão diretamente relacionados, com o cidadão se afastando por não se sentir com poder suficiente para “fazer a diferença” frente ao poder alto de intervenção da administração.

O critério **Objetivos alcançados** também foi pouco atendido, especialmente quando o entrevistado considerava que o número de participantes foi insuficiente, ou que algum tema deveria ter sido tratado e não foi. “Não havia uma possibilidade de saber o que realmente 90% (noventa por cento) da população sentia.” (M 1); “Muita coisa ficou para trás.” (S 4); “Houve ampla divulgação, inclusive pelo rádio, mas a participação é diminuta. [...][...] O espaço houve, agora a participação foi pouca. [...][...] Oportunidade houve. Muita oportunidade. Agora participação pouca.” (M 1); “A participação foi pouca.” (E 2) e “A participação popular é sempre menor. Nós não estamos acostumados com isto.” (S 3). Verifica-se aqui, a constatação por parte dos entrevistados que a falta da cultura de participação influenciou muito a participação na elaboração do Plano Diretor Participativos de Bambuí.

Os critérios **Canais de difusão** ficou acima da média, evidenciando que houve o entendimento, por parte dos entrevistados, que houve uma adequada tentativa de mobilização da sociedade. Pode se verificar pelos resultados dos outros critérios de análise, que embora não tenha havido uma participação em grande quantidade ela foi diversificada, embora tenha sido apontado a falta de importantes setores.

Com relação aos **Espaços de transversalidade, Abertura dos espaços de decisão, Participação de diferentes atores e Pluralidade do grupo promotor** se verificou que foram pontos positivos no processo participativo e elevou a média geral. Isto demonstra que os participantes perceberam que os vários segmentos da sociedade estavam participando e que havia liberdade de participação, oportunidade para que a discussão ocorre na busca pela interação, pelo consenso, para uma tomada de decisão participativa durante o processo de elaboração.

Também foram bem avaliados os critérios **Aceitação social, política e técnica e Origem das proposições**, onde se percebeu que os diferentes segmentos, social, político e técnico puderam fazer as suas proposições e defendê-las nas discussões.

Os critérios **Forma de escolha de representantes, Discursos dos representantes, Avaliação participativa, Perfil da liderança e Possibilidade de exercer a própria vontade**, que estão relacionados à liberdade de atuação dentro do processo, foram bem avaliados.

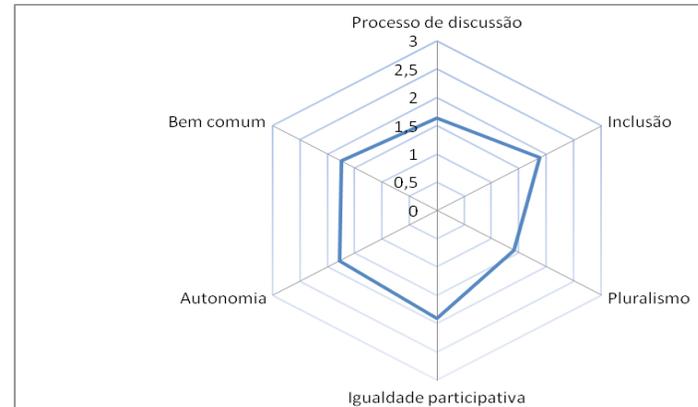
Finalmente a **Aprovação cidadã dos resultados** foi positiva, indicando que em geral todos gostaram de participar (processo participativo) e gostaram do resultado final (o projeto de lei), não considerando neste trabalho a questão da aprovação da lei na Câmara e nem a implantação.

5.2.2 Categorias da Cidadania Deliberativa

O gráfico das categorias foi realizado a partir da média dos critérios de análise da Cidadania Deliberativa, assim: **Processo de discussão** é a média dos seguintes critérios: *Canais de difusão, Qualidade da informação, Espaços de transversalidade, Órgão de acompanhamento, Pluralidade do grupo promotor, Órgãos existentes e Relação com outros processos participativos*; **Inclusão**: *Abertura dos espaços de decisão, Aceitação social, política e técnica e Valorização cidadã*; **Pluralismo**: *Participação de diferentes atores e Perfil dos atores*; **Igualdade participativa**: *Forma de escolha de representantes, Avaliação participativa e Discursos dos representantes*; **Autonomia**: *Origem das proposições, Alçada dos atores, Perfil da liderança e*

Possibilidade de exercer a própria vontade; **Bem comum**: *Objetivos alcançados e Aprovação cidadã dos resultados*.

Figura 5 - Categorias da Cidadania Deliberativa



Fonte: elaboração do autor, a partir dos resultados da pesquisa

5.2.2.1 Considerações sobre as Categorias da Cidadania Deliberativa

Ao se analisar o gráfico das Categorias da Cidadania Deliberativa, se vê que houve um certo equilíbrio entre as mesmas, sendo que o **Pluralismo** é que ficou com menor atendimento aos critérios de análise. O Pluralismo possui apenas dois critérios *Participação de diferentes atores e Perfil dos atores*. Com relação à *Participação de diferentes atores*, foi relatada a falta de atores importantes da sociedade civil organizada, pois: “houve (participação de diferentes atores), mas pouco. Mais foi o poder público mesmo.” (S 1). “Em parte (teve participação de diferentes atores). Teve muita carência. Muita, muita carência.” (S 2). Apesar dos relatos das ausências, também foi relatados que vários atores importantes participaram: “Pude perceber que teve. Teve comerciantes. Pessoal dos conselhos.” (E 5); “Houve participação. Bastante.” (E 1) e “Participou. Se lembra que tinha vez que ia um presidente da associação, na outra vez ia o vice, então assim...” (S 4). A razão do resultado baixo para o Pluralismo pode ser mesmo imputada à falta de experiência dos atores em processos participativos.

Processo de discussão onde se avalia os diversos fatores que possibilitam o entendimento dos atores foi calculado como a média dos valores de atendimento dos seguintes critérios: Canais de difusão, Qualidade da informação, Espaços de

transversalidade, Pluralidade do grupo promotor, Órgãos existentes e Relação com outros processos participativos. Verifica-se pelos relatos e pelos resultados do questionário que os canais para a difusão da informação foram considerados bons, assim como a Qualidade da informação como se pode verificar nestas falas: “[...] Sim. Bastante.” (E 1) e “[...] Houve. Muita.” (M 1). Neste critério de qualidade da informação, contudo, houve apontamento de que haviam falhas; “[...] O pessoal não entendeu direito.” (E 4). Ao se analisar as categorias pelos critérios que as compõe, se verifica que o maior desvio padrão se dá nesta categoria, onde os critérios de **Relação com outros processo participativos, Órgãos de acompanhamento e Órgãos existentes** destoam dos demais e levam o resultado final para baixo.

A **Inclusão**, que trata da incorporação de atores nos espaços de discussão e tomada de decisão foi bem avaliada, e considera os critérios: Abertura dos espaços de decisão, Aceitação social, política e técnica e Valorização cidadã. Algumas falas: “Foi, foi muito. Foi democrático, foi livre.” (M 1); “[...] hora nenhuma teve obstrução não, da condução da coisa...” (S 2); e “Uns discordavam outros concordavam...” (E 2)

Igualdade participativa que procura avaliar a isonomia efetiva de atuação dos atores, que tem como critérios básicos, a Forma de escolha de representantes e Discursos dos representantes, e a Avaliação Participativa teve uma avaliação positiva, acima da média. Quanto a Forma de escolha a maioria disse que foi adequada: “Foi, foi adequada (a forma de escolha dos representantes).” (S 4), mas, alguns contestaram: “Não escolheu, né. Foi indicação da própria associação, indicação do próprio ente, ele é que indicou que o fulano iria participar. Inadequado, inadequado. É lógico que tem que ter o representante da classe, mas a classe tem que comparecer. É difícil: como é que você vai obrigar o povo a comparecer.” (S 2). Os Discursos dos representantes valorizavam a participação e os processos participativos: “Eu acho que valorizava (o processo participativo), pois empenhavam pelo que eles queriam.” (S 4) e “Valorizavam (o processo participativo). Até achei que ia ser cumprido o plano diretor. [...]” (S 2)

Autonomia, que avalia a apropriação do poder de tomar decisão, ficou acima da média e é estruturada pelos critérios: Origem das proposições, Alçada dos atores, Perfil da liderança e Possibilidade de exercer a própria vontade. Esta categoria teve o seu resultado prejudicado pelo critério da Alçada dos atores que identifica que a força da Administração frente os participantes é desproporcional. Se percebe que os entrevistados sentem que estão sendo autônomos na elaboração, mas que nas etapas seguintes, dentro do ciclo das políticas públicas, este poder fica diminuído.

Bem comum, aqui nesta pesquisa analisado o bem-estar

social alcançado através da prática republicana no âmbito da elaboração da política pública. Nesta categoria são considerados: Objetivos alcançados e Aprovação cidadã dos resultados. Alguns entenderam os objetivos foram alcançados, outros acharam ficou faltando muita coisa: “Muita coisa ficou para trás. [...]” (S 4) e “Não. Os objetivos foram precariamente alcançados. [...] Não havia uma possibilidade de saber o que realmente 90% da população sentia.” (M 1). Quanto à aprovação o resultado foi melhor, em geral houve aprovação: “Um plano diretor muito bem feito, [...]” (S 4).

6 Considerações finais

Procurou-se entender como foi a elaboração do Plano Diretor Participativo de Bambuí em termos da participação da Sociedade Civil, na perspectiva da Cidadania. Os gráficos resultantes facilitam a identificação das falhas, dos pontos fracos. Isto possibilita informações aos interessados que desejam atuar conscientemente, como um ator, que compreende as fases do processo de construção de uma política pública, os detalhes próprios daquela política pública que deseja ajudar construir, e os passos necessários para que se possa construir esta política pública de forma participativa na perspectiva da Cidadania Deliberativa, conhecendo os pontos fortes e fracos de uma elaboração anterior.

Sob um outro aspecto, as entrevistas foram momentos que serviram para despertar o interesse pela lei, com os entrevistados solicitando a cópia da mesma e em alguns casos falando em se mobilizar para iniciar o processo de revisão do Plano Diretor. Espera-se que isto possa contribuir para que ocorra mais participação, participação consciente e qualificada, uma revisão seguindo os preceitos da Cidadania Deliberativa.

Se verifica que muitas dos critérios e características da Cidadania Deliberativa podem sofrer influência direta dos organizadores, durante o processo de elaboração de uma política pública, no entanto vários precisam de tempo para amadurecer, para serem incorporados à sociedade. Desta forma ao se fazer uma análise de um processo de elaboração não se pode imputar diretamente o resultado, seja positivo ou seja negativo aos organizadores. Estudos neste sentido, de se definir o que se pode claramente cobrar dos organizadores são importantes para que a sociedade possa atuar neste sentido.

Este momento que antecede inúmeras revisões de planos diretores pode ser ideal para pesquisas do tipo *analysis for policy*, que possam avaliar a implantação dos planos, subsidiando todo o processo de revisão.

Referências

- Bardin, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011. Tradução de Reto, L. A. & Pinheiro, A. 1ed.
- Bazolli, J. A.. A tímida aplicação do Estatuto da Cidade como ferramenta para a regularização fundiária urbana. *Revista Esmat*. Palmas, Ano 4, nº 4, p. 157 a 178 - jan/dez 2012.
- _____. A judicialização das política urbanas. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, Ano 2 (2013), nº 13, 14693-14720. Recuperado em 15, agosto, 2015, de <http://www.idb-fdul.com/>.
- Bobbio, N. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. 9. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001. 173 p.
- Cançado, A. C. Para uma Análise da Participação e da Democracia: “Cidadania e Desenvolvimento Local: Critérios de Análise” – elementos teóricos e empíricos. *Revista Desenvolvimento em questão*. v. 10, n. 21, p. 259-266, set/dez de 2012. Recuperado em 14, abril, 2015, de <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/357/299>.
- Cançado, A. C.; Tenório, F. G.; & Pereira, J. R. *Gestão Social: epistemologia de um paradigma*. 2. Ed. Curitiba: CRV, 2015. 218 p.
- Carvalho, J. Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília. Recuperado em 28, janeiro, 2012, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- Dagnino, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002a. p. 9-15.
- Dagnino, R. *Metodologia de Análise de Políticas Públicas*. 2002b. Recuperado em 20, outubro, 2011, de <http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm#1a>.
- Dye, T. R. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall, 1972.
- Ghizoni, L. D. *Análise de Conteúdo*. [S.l.], fev. 2016. Material de aula, ministrada pela Professora Ghizoni, L. D., da Universidade Federal do Tocantins (UFT).
- Godoy, A. S., Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades, In *Revista de Administração de Empresas*, v.35, n.2, Mar./Abr. 1995a, p. 57 - 63. Recuperado em 13, março, 2015, de <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>.
- _____. Pesquisa qualitativa.- tipos fundamentais, In *Revista de Administração de Empresas*, v.35, n.3, Mai./Jun. 1995b, p. 20 – 29. Recuperado em 13, março, 2015, de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901995000300004&script=sci_arttext.
- Heidemann, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: Heidemann, F. G.; Salm, J. F. (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Editora Universidade de Brasília, 2010. cap. 1, p. 23-40.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2008). *Perfil dos Municípios Brasileiros – 2008*. Recuperado em 23, janeiro, 2011, de <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/munic2008.pdf>.
- _____. (2010) *Censo Demográfico 2010 - Notas Metodológicas*. Recuperado em 22, janeiro, 2012, de <http://www.ibge.gov.br>.
- Lei Municipal nº 1.992, de 07/11/2007*. Plano Diretor do Município de Bambuí-MG. Bambuí, 2007.
- Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Recuperado em 28, janeiro, 2012, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm.
- Lima, W. G. *Política Pública: discussão de conceitos*. Interface, Edição nº 5, Out./2012. Recuperado em 15, março, 2014, de <http://revista.uft.edu.br/index.php/interface/article/viewFile/370/260>.
- Mattos, R. A. & Baptista, T. W. de F. Caminhos para Análises de Políticas de Saúde. In: Mattos, R. A. & Baptista, T. W. de F. (Orgs.). *Caminhos para análise das políticas de saúde*. Rio de Janeiro: 2011. p. 7 – 18. Recuperado em 28, janeiro, 2012, de <http://www.ims.uerj.br/ccaps/wp-content/uploads/2011/10/LivroCompleto-versao-online.pdf>.
- Medida Provisória nº. 2.220*. (2001). Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano [CNDU] e dá outras providências.. Recuperado em 28, janeiro, 2012, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm.

- Ministério das Cidades. (2003). *Planejamento Territorial e Plano Diretor Participativo: Implementando o Estatuto da Cidade*. [S.I: s.n.] 2003. 1 CD-ROM.
- _____. (2005). *Plano Diretor Participativo*. Brasília: [s. n.], 2005a. 92 p.
- Neves, J. L. Pesquisa qualitativa - características, uso e possibilidades. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v.1, nº 3, 2º sem./1996. Recuperado em 13, março, 2015, de http://www.dcoms.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_qualitativa_caracteristicas_usos_e_possibilidades.pdf.
- Pinheiro, O. M. *Plano diretor e gestão urbana*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2010. 130 p.: il.
- Regonini, G. *Capire le politiche pubbliche*. Bologna: II Mulino, 2001. Recuperado em 13, novembro, 2011, de <http://www.politichepubbliche.org/base/capirelepolitiche.html>.
- Roedel, D. Editorial – Cidadania e desenvolvimento local. *Revista Mosaico*, Ed n.1, Ano I. FGV, março de 2009. Recuperado em 10, abril, 2015 de <http://cpdoc.fgv.br/mosaico/?q=resenha/cidadania-e-desenvolvimento-local>.
- Rua, M. das G. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. 130 p.
- _____. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. In: Rua, M. das G.; Valadão, M. I. *O Estudo da Política: Temas Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- Salisbury, R. H. The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles. In: Theodoulou, S. Z; Cahn, M. A. (Org.). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey:Prentice Hall, 1995. cap. 5, p. 34-37.
- Santos, O. A. dos, Jr., Silva, R. H., & Sant’ana, M. C. Introdução. In: Santos, O. A. dos, Jr., & Montandon, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ: 2011. 295 p.
- Saravia, E. Introdução à Teoria da política pública. In: Saravia, E.; Ferrarezi, E. (Orgs.), *Políticas Públicas*, vol. I, Brasília: ENAP, 2006, pp. 21-42.
- Secchi, L. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.
- Souza, M. B. M. *Manual para apresentação do trabalho Acadêmico e Técnico-Científico*. Brasília: Edições Câmara, 2009. 128 p.
- Subirats, J. Prefácio. In: Tenório, F. G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise*. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 7-12.
- Tenório, F. G. (Org.) *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise*. Volume 1. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 264 p.
- Tenório, F. G. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. *Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros*.
- Theodoulou, S. Z. The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point. In: Theodoulou, S. Z; Cahn, M. A. (Org.). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey:Prentice Hall, 1995. cap. 1, p. 1-9.
- Villela, L. E. Escopo metodológico. In: Tenório, F. G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise*. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p.35-46.
- Villaça, F. *Dilemas do plano diretor*. In: O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima — Cepam, 1999. Edição especial.
- _____. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo, 2005. Recuperado em 15, agosto, 2015, de: <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>.
- _____. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo, Nobel, 2012. 295 p.

Notas

- i Perfil dos Municípios Brasileiros 2013, (ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/pdf/tab13.pdf, recuperado em 22, maio, 2016).
- ii Bobbio, N. Política. In: Bobbio, N.; Mateucci, N.; Pasquino, G. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Editora da UNB, 2002. v. 2.
- iii “Quem ganha o que, quando, e como?” (Tradução do autor).
- iv Formado por profissionais (advogados, arquitetos, urbanistas, engenheiros, assistentes sociais etc.).

v A quinta Assembléia Nacional Constituinte do Brasil, foi instalada em 1º de fevereiro de 1987 e foi presidida pelo Ministro José Carlos Moreira Alves, na qualidade de Presidente do Supremo Tribunal Federal. A 2 de fevereiro de 1987 toma posse o Deputado Ulysses Guimarães, eleito como Presidente da Assembléia Nacional Constituinte. Foi composta por 559 constituintes, 487 deputados e 72 senadores, que era a quantidade de parlamentares na época.

vi Censo Demográfico de 2010, (<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>, recuperado em 20, janeiro, 2016).

vii Segundo Pinheiro (2010) município que tem esta população é IBGE como médio.

viii Fonte IBGE (<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=310510&idtema=118&search=minas-gerais|bambui|C3%8Dndice-de-desenvolvimento-humano-municipal-idhm->, recuperado em 05, abril, 2016).

ix Produto Interno Bruto é a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região durante um período determinado.

x No ano de 2000, segundo o IBGE o município de Bambuí possuía na Zona Urbana 17.656 habitantes e na Zona Rural 4.026 habitantes, totalizando 21.697 habitantes.

xi Posteriormente, em 08/05/2008, a Lei nº 11.673, alterou o prazo para o município fazer o plano diretor para 30 de junho de 2008.



v. 4, n.4, jul./dez. 2018 ISSN: 2527 - 1253

GESTÃO SOCIAL COM A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NO CONSELHO ESCOLAR: UM ESTUDO DE CASO

Dioni Brant e Silva Vianna *

Márcio de Albuquerque Vianna **

* Mestre em Educação pela UNESA, Professora da Graduação em Pedagogia das Faculdades São José e Diretora Escolar da Rede Municipal de Educação do Rio de Janeiro, e-mail: brantdioni@bol.com.br

** Doutor pelo PPGCTIA/UFRRJ, docente do DTPE/IE/UFRRJ e do mestrado do PPGEducIMAT/UFRRJ, e-mail: marcioviannamat@ufrj.br

*** Parte desse artigo é resultado da pesquisa de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) de Especialização em Gestão Escolar realizado pela primeira autora na Faculdade Internacional Signorelli - FISIG.

Percebe-se que, na grande maioria dos casos, há assimetria na participação dos membros do Conselho Escola Comunidade (CEC) de escolas públicas. A sobreposição de representantes de alguns segmentos sobre outros evidenciam as relações de poder que se estabelecem e acabam por privilegiar as ideias do representante da direção escolar. Assim, essa pesquisa busca investigar à luz da teoria da Gestão Social, como se dá a participação dos diferentes atores que compõe o CEC objetivando identificar os limites e possibilidades da construção de uma gestão participativa nas escolas. A pesquisa qualitativa contou com levantamento bibliográfico e documental, além de realizar estudo de caso em uma escola no município do Rio de Janeiro onde foi realizada triangulação de dados: (i) aplicação de entrevista semiestruturada de diferentes segmentos que compõe o Conselho Escola Comunidade; (ii) observação participante; e (iii) a análise dos documentos legais. Submetidos à análise de conteúdo, os dados coletados denotaram um descompasso entre as representações acerca dos Conselhos Escolares e o que realmente é vivenciado nesses espaços. Isto porque os discursos dos atores envolvidos na pesquisa revelam contradições no interior dessas organizações. De um lado percebe-se a defesa por um CEC democrático, por outro não se verifica a implantação de ações concretas que permitam a participação efetiva dos diferentes segmentos.

Palavras-chave: Conselho Escolar; Gestão Social; Participação.

It is noticed that, in the great majority of cases, there is asymmetry in the participation of the members of the Community School Council (CSC) of public schools. The overlapping of representatives of some segments over others shows the power relations that are established and end up privileging the ideas of the representative of the school leadership. Thus, this research seeks to investigate in the light of the Social Management theory, as it is the participation of the different actors that compose the CSC aiming to identify the limits and possibilities of the construction of participatory management in schools. The qualitative research had a bibliographical and documentary survey, as well as a case study in a school in the city of Rio de Janeiro, where data triangulation was performed: (i) application of a semi-structured interview of different segments that compose the Community School Council; (ii) participant observation; and (iii) the analysis of legal documents. Subjected to the content analysis, the collected data denoted a mismatch between the representations about the School Councils and what is actually experienced in these spaces. This is because the discourses of the actors involved in the research reveal contradictions within these organizations. On the one hand we can see the defense of a democratic CEC, on the other, we do not see the implementation of concrete actions that allow the effective participation of the different segments.

Key words: School Board; Social Management; Participation.

Se observa que, en la gran mayoría de los casos, existe una asimetría en la participación de los miembros del Consejo Escolar Comunitario (CSC) de las escuelas públicas. La superposición de representantes de algunos segmentos sobre otros muestra las relaciones de poder que se establecen y terminan privilegiando las ideas del representante del liderazgo escolar. Por lo tanto, esta investigación busca investigar a la luz de la teoría de la Gestión Social, ya que es la participación de los diferentes actores que componen el CSC con el objetivo de identificar los límites y posibilidades de la construcción de la gestión participativa en las escuelas. La investigación cualitativa contó con una encuesta bibliográfica y documental, así como un estudio de caso en una escuela de la ciudad de Rio de Janeiro, donde se realizó la triangulación de datos: (i) aplicación de una entrevista semiestruturada de los diferentes segmentos que componen la Comunidad Consejo Escolar; (ii) observación participante; y (iii) el análisis de documentos legales. Sometido al análisis de contenido, los datos recopilados denotaron un desajuste entre las representaciones sobre los Consejos Escolares y lo que realmente se experimenta en estos espacios. Esto se debe a que los discursos de los actores involucrados en la investigación revelan contradicciones dentro de estas organizaciones. Por un lado podemos ver la defensa de un CEC democrático, por otro lado, no vemos la implementación de acciones concretas que permitan la participación efectiva de los diferentes segmentos.

Palabras-clave: Junta Escolar; Gestión social; Participación.

Introdução

No início do século XX, com o fim da Segunda Guerra Mundial, o mundo passa por profundas transformações. Diante dos prejuízos deixados com gastos excessivos na corrida armamentista e com a perda de vidas inocentes, o mundo desperta para a necessidade de se salvaguardar a dignidade humana.

Este princípio, cuja origem nos remete ao período Iluminista, passa a ser difundido e a fazer parte dos inúmeros acordos internacionais, forjando a consciência coletiva mundial. Em consequência, o direito a dignidade humana passa a inspirar as reformas Constitucionais em vários países (ADRIOLLI, 2002).

No Brasil, tais transformações ganham espaço nas últimas décadas do século XX, com o fim da ditadura militar e com os avanços dos movimentos populares, acarretando significativas modificações na esfera das políticas públicas nacionais (PEREIRA, 2017).

A democracia é instaurada e com ela a necessidade de reformulação da Carta Magna do país. Sendo assim, em 1988, a Constituição Nacional, ganha novos ares, trazendo como destaque o Estado de Direito e de Justiça Social (BIANCHINI, 2008).

Entende-se como Estado Democrático de Direito e de Justiça Social o reconhecimento igualitário e a participação política de todo cidadão, conferindo, sobremaneira, o respeito à dignidade da pessoa humana, uma vez que, todos precisam ter garantidos os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Além desses direitos, são também conferidos os direitos sociais, destacando-se o direito a saúde, a educação, a alimentação, a previdência social, dentre outros.

É diante desse cenário que é promulgada a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº9394-96 que, em consonância com as ideias da Nova Constituição, propõe novas formas de se pensar e organizar a escola. A bandeira democrática é exaltada na nova LDB em seu Art. 14, I e II, onde prevê que “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades”. O que reafirma seu compromisso com a democracia, mediante a criação de conselhos escolares, cujo objetivo é envolver a comunidade na tomada de decisões, em âmbito político-pedagógico, administrativo e financeiro.

A criação dos Conselhos Escolares torna-se um marco na implantação de uma política educacional

democrática, com vias a novos arranjos no que se refere à participação Escola, Família e Comunidade. Entretanto, de acordo com o Censo Escolar em 2004 a organização dos conselhos escolares ainda se mantém pequena, apesar das determinações legais, sobretudo, nos municípios brasileiros. Em resposta à discreta participação dos municípios, o MEC implanta através da Portaria Ministerial nº 2.896/2004, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no país.

Este programa surge com o

objetivo fomentar a implantação dos conselhos escolares, por meio da elaboração de material didático específico e formação continuada, presencial e a distância, para técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de educação e para conselheiros escolares, de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, das políticas educacionais e dos profissionais de educação envolvidos com gestão democrática (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016).

Em 2011 esse quadro se altera, já que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revela que 76,2% dos municípios das cinco regiões do país passam a se organizar em Conselhos Escolares (SEDUC, 2016). Em contrapartida, e, apesar da melhoria no percentual de adesão dos municípios, pesquisas (MARTINS, FOSSATTI e SILVA, 2016) apontam que ainda é prematuro afirmar que a gestão democrática se faz presente nos Conselhos Escolares. Muitas vezes encontra-se presente nos discursos oficiais, porém distante da prática, em situações engessadas e autoritárias na dinâmica escolar.

É diante desse contexto que esse estudo se justifica, em virtude da necessidade de se construir efetivamente práticas democráticas no interior das escolas, sendo os Conselhos Escolares espaços por excelência do exercício constante da participação e diálogo entre escola, família e comunidade.

Sendo assim, esse trabalho de pesquisa torna-se útil no sentido de buscar refletir sobre estruturas de poder verticais e autoritárias, ainda presentes no interior das escolas, rumo à tomada de decisões de forma coletiva e colaborativa,

uma vez que, ao assumir a gestão social como referencial conceitual, reconhece e legitima os diferentes pontos de vista, dos diferentes segmentos que compõe a instituição escolar, com vias a emancipação.

Mais ainda, essa pesquisa se faz relevante na medida em que possibilita aos diferentes atores envolvidos na dinâmica dos Conselhos Escolares, quer seja a nível nacional, municipal ou local, a reflexão sobre a função e atuação participativa desses grupos.

Em específico, em âmbito social esse estudo permite a reflexão sobre as políticas públicas atuais, na busca de novas ações que favoreçam o empoderamento dos atores que compõe o Conselho Escolar, na tentativa de buscar caminhos que fortaleçam cada vez mais a democracia dentro da escola. Tem-se, por exemplo, a implantação de fóruns coletivos de debate, a elaboração de cursos de formação continuada que realmente atendam as demandas que emergem no exercício dos Conselhos Escolares, dentre outros.

Já em âmbito educacional, essa pesquisa poderá favorecer gestores, educadores e estudiosos no tema oferecendo subsídios teórico-práticos, com vias a criação de ações pautadas na governância participativa como, por exemplo, a criação de proposta de intervenção local, sob a ótica da gestão social, com vias ao fortalecimento institucional.

O problema da pesquisa se refere às relações de poder que se estabelecem na escola pública, as quais privilegiam as ideias dos representantes da direção escolar. Assim, professores, funcionários, alunos e suas famílias ficam em segundo plano, evidenciando uma relação de poder vertical na tomada de decisões dentro da escola. Portanto, o papel dos Conselhos Escolares, sob a ótica da gestão social, a qual deveria ser um espaço de participação cidadã no sentido de promover a dialogicidade e a igualdade entre os atores são, na maioria dos casos, excludentes.

Ainda dentro desse contexto, percebe-se a subjugação das organizações escolares a uma visão tecnocrata de educação ao avaliar a gestão em virtude de seu desempenho escolar. Tal desempenho é estimulado por meio da implementação da meritocracia e da competitividade como estratégia de capturar os sujeitos de forma a extrair maior produtividade.

Sendo assim, evidencia-se como problema dessa pesquisa a urgência de se garantir a participação dos membros dos Conselhos Escolares na tomada de decisões dentro da escola. Para tanto, essa pesquisa buscará responder

a seguinte questão investigativa: como se dá a participação dos diferentes atores que compõe o Conselho Escola Comunidade de uma escola municipal da cidade do Rio de Janeiro na perspectiva da gestão social?

Para responder a essa indagação esse estudo apresenta como suposição o fato de que existe um discurso legal na defesa e implementação da gestão social nas escolas, porém a vivência nos Conselhos revela entraves que dificultam a efetivação da participação de todos os segmentos da comunidade escolar de forma a garantir a dialogicidade na tomada de decisões cooperativas e coletivas, balizadas no interesse comum.

Sendo assim, torna-se urgente investigar a vivência dos Conselhos Escolares, buscando analisar o longo caminho que precisam percorrer rumo à gestão social, ou seja, a participação horizontal do Conselho Escolar na tomada de decisões dentro da escola.

Para tanto, este estudo de caso a pesquisa buscou: (1) recuperar a origem e formação dos Conselhos Escolares no Brasil; (2) conceituar os Conselhos Escolares, bem como sua função no cenário educacional brasileiro; (3) analisar o papel dos Conselhos Escolares a luz da teoria da gestão social; (4) identificar como se organiza os conselhos escolares no sistema municipal de ensino do Rio de Janeiro; (5) identificar o que pensam os diferentes atores escolares de uma escola municipal do Rio de Janeiro, sobre sua participação no Conselho Escolar; (6) observar as formas de atuação e participação do Conselho Escola Comunidade; (7) analisar os documentos legais que regulam o Conselho Escolar a nível nacional, municipal e local; e, por fim, (8) contrastar as ações que se evidenciam na prática do Conselho Escolar, com os discursos dos seus participantes, bem como com os documentos legais que regulam no Conselho Escola Comunidade.

Os Conselhos Escolares e o sonho democrático: emancipação ou dominação?

Os Conselhos Escolares no Brasil têm sua origem vinculada às transformações ocorridas no cenário político e econômico no final do século XX. Dentre essas transformações, destaca-se, como por exemplo, o esgotamento do autoritarismo militar, que associado ao aumento da pobreza, da violência e da marginalização leva o país a buscar empréstimos externos, junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), colocando-o em uma situação de subserviência ao capital internacional.

Com o enfraquecimento da ditadura e com a abertura

política, as lutas populares em defesa da democracia no país ganham voz na figura dos Conselhos. Na verdade, os Conselhos faziam parte dos discursos de movimentos sociais mais progressistas, em oposição ao regime militar, como estratégia de participação popular junto ao poder Executivo, na tentativa de implantar

uma espécie de poder popular paralelo às estruturas institucionais; ou como organismos de Administração Municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que sejam assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução (GOHN, 2006, p. 06).

No final da década de 1970, com o crescimento dos movimentos sociais, surgem algumas organizações sindicais, tais como os Conselhos Populares e as Comissões de Fábricas em São Paulo, que de certa forma, contribuíram para modificar velhas culturas verticalizadas de fazer política, buscando novas alternativas que, contrárias a estas, fundamentavam-se na ideia de participação popular.

Sendo assim, as pressões internas aliadas a demandas internacionais fortalecem o discurso da democracia, tornando-se evidente com a promulgação, em 1988, da nova Constituição Federal. Esta Constituição ao comprometer-se com o Estado Democrático prevê o princípio da soberania popular através do voto direto e secreto, com valor igual para todos, já que “todo poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único, e 14 da [Constituição Federal](#), 1988).

Sendo assim, o conceito de democracia no Brasil difunde-se no discurso oficial, bem como no senso comum atrelado a concepção clássica de democracia representativa, onde acredita-se que “a voz do povo é a voz de Deus”. Isto quer dizer que os representantes eleitos pelo povo, governarão em prol do bem comum. Tal concepção fundamenta-se no modelo centrípeto, onde a democracia representa apenas um centro de poder.

Contrário a essa ideia de democracia, Bobbio (1992) afirma ser inviável a defesa pelo bem comum, já que os sujeitos e os grupos são diferentes e apresentam opiniões e interesses distintos. Portanto, há diferentes centros de

poder, numa relação centrífuga, que se opõem e disputam incessantemente pela soberania.

Dentro dessa perspectiva, a Constituição Brasileira de 1988, ao levantar a bandeira da democracia, consolida interesses de grupos sobre outros, em nome do bem estar coletivo. Assim, o sonho democrático de consolidação de uma nação mais justa, igualitária, autônoma, participativa e emancipada deixa de contribuir para um modelo de “bem estar social” e passa a colaborar com os princípios neoliberais impostos pelos organismos financeiros internacionais, com vias ao enfraquecimento do Estado nacional brasileiro.

Isto porque

retirando de cada povo a identidade nacional e sua importância diante da sociedade global, os processos de globalização desestabilizam as identidades coletivas oportunizando uma suposta democracia formal a partir do poder local e, com isto, se afirma uma dúbia e contraditória relação entre o global e o local evidenciando uma “complexa e contraditória desterritorialização e reterritorialização do poder econômico, político e social” (GÓMEZ, 2000, p. 9).

Logo, o “Estado de Bem Estar Social”, cujo objetivo pautava-se na redução do desemprego e no aumento da produção, é substituído pelo discurso a favor do “Estado Mínimo”, que por sua vez, fundamenta-se na transferência de responsabilidades sociais do Estado para a sociedade redimensionando, assim, sua atuação e tamanho, mediante o incentivo às privatizações com vias a redução dos gastos públicos.

Dentro dessa lógica, os Estados Nacionais se enfraquecem como organização territorial mediante implantação de um processo de descentralização de poder. Em consequência ocorre a “transferência total ou parcial de funções das organizações burocráticas públicas estatais para as instituições sociais, quadro este em que, se inserem, de forma exemplar, as políticas educativas” (PEREIRA, 2007, p.19).

Isto porque, segundo Adrioli (2002, p.03)

a educação ocupa um lugar central na sociedade e, por isso, precisa ser incentivada. De acordo com o Banco Mundial são duas as tarefas relevantes ao capital que estão colocadas para a educação: a) ampliar o mercado consumidor, apostando na educação como geradora de trabalho, consumo e cidadania (incluir mais pessoas como consumidoras); b) gerar estabilidade política nos países com a subordinação dos processos educativos aos interesses da reprodução das relações sociais capitalistas (garantir governabilidade).

Isto porque para que a educação seja verdadeiramente democrática o país precisará passar por

sérias e profundas alterações políticas, pois, caso contrário, a gestão democrática torna-se mais um discurso em que o apelo a uma ideologia democrática, libertária e descentralizadora encobre, nas novas condições políticas, a continuidade e até o aprofundamento de políticas oriundas dos regimes ditos autoritários (COGGIOLA, 2008 apud KRAWCZYK, 2008, p. 02).

Os Conselhos Escolares e as políticas públicas na Cidade do Rio de Janeiro: compromisso com a cidadania?

Os Conselhos Escolares, incitados pela Constituição Federal de 88, denominada de Constituição *Cidadã*, começam a ganhar legitimidade no Brasil em nome da democratização da gestão pública nas escolas.

Em consonância com a Carta Magna, em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases é reformulada, prevendo a participação *cidadã* na *gestão* pública, já que em seu Art. 14, sugere a criação de Conselhos Escolares garantindo a participação das comunidades no pensar e fazer a escola.

Assim, também, inspirada nos ideais democráticos e de cidadania, a Lei nº 10.172, em 2001, institui o Plano Nacional de Educação (PNE) que, em seus objetivos, propõe o compromisso com a democratização educacional, em termos sociais e regionais, bem como com a democratização da gestão do ensino público.

Nesse contexto, as políticas públicas nacionais inserem o Brasil no processo de descentralização da educação universalizando os Conselhos Escolares, já que passam a ser “obrigatórios por lei federal, nos vários níveis: federal, estadual e municipal” (TEIXEIRA, 2005, p.20).

Portanto, a gestão pública, uma vez que concede a autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas por meio da operacionalização de uma proposta pedagógica que atenda as necessidades da comunidade (Art. 15), transfere ao poder local à responsabilidade para

resolver e/ou assumir parte dos problemas da educação

O acesso à educação pública ganha destaque nas discussões de diversos segmentos da sociedade, levando a nova Constituição a garantir ao povo o direito à educação. A educação popular, então, passa a ser defendida, já que estrategicamente possibilita equalizar as injustiças sociais. Portanto, a democratização educacional, marcada pela expansão quantitativa da educação básica, passa a fazer parte do discurso oficial, tornando-se um projeto a serviço dos interesses do capitalismo globalmente hegemônico (LUHMANN, 2010).

Isto que dizer que o *slogan* “Escola para Todos”, mascara o poder que a educação sempre exerceu sobre os sujeitos, capturando-os e moldando-os de acordo com os interesses econômicos do mercado. A educação, neste sentido, assume contradições, já que ora assume posição reprodutivista, ora inovadora, tornando-se uma saída para minimizar os conflitos que emergem das injustiças e contradições produzidas pelo próprio sistema hegemônico (SOUZA, 2009).

É então, dentro desse contexto que os Conselhos, em específico, os escolares se constituem como órgão representativo da comunidade, com vistas à construção da autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, proporcionando a experiência participativa e autônoma das instituições escolares em nome da democratização da educação (SOUZA, 2009). Cabe aqui, portanto, compreender os interesses subjacentes à disseminação de práticas democráticas no interior das escolas, já que não é tão fácil substituir as experiências de autoritarismo pela tão sonhada gestão popular.

brasileira, tais como: a falta de recursos humanos, materiais e financeiros, a violência escolar, depredação, resultado do sucateamento das escolas, com estruturas físicas deficitárias e precarização do trabalho docente (LIMA, 2017, p. 02).

Neste sentido, as políticas de participação cidadã implantadas no Brasil, como por exemplo, os Conselhos Escolares, sob a égide de um Estado Social que preconiza a ampliação dos direitos sociais, em nome da autonomia e participação na gestão pública, nascem fundamentados na noção de governança.

Isto quer dizer que os governos passam a compartilhar com a sociedade o poder decisório das políticas públicas, já que o país passava por uma crise, tornando-se urgente a modernização dos processos administrativos.

Tal modernização previa o ajuste dos serviços coletivos e sua administração financeira ao corte dos recursos públicos, a introdução dos procedimentos de consulta, o diálogo com a sociedade e a intensificação das parcerias público-privadas, entre outras (STARLING, 2017, p. 15).

Este modelo de gestão confere aos Municípios papel executivo central, além de colaborar com o empoderamento local, dando voz a novos atores e setores sociais como, por exemplo, as associações, as ONGs, os empresários, os grupos religiosos e culturais, as comunidades, etc. que passam a fazer parte da gestão pública (STARLING, 2017).

É dentro desse contexto que a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-RJ), dá seus primeiros passos rumo à democratização da educação ao criar no início da década de 80 um órgão colegiado, “com o objetivo de fornecer subsídios à direção da escola para uma prática administrativa mais democrática, baseada não só nos interesses pessoais, mas coletivos de toda a comunidade interna e externa da escola” (ZARGIDSKY, 2006, p. 11).

Surge, de forma discreta, em 1983 a Associação de Pais e Mestres (APM) como instância colegiada que objetivava fomentar o exercício da democracia através da mobilização

da comunidade na construção de uma proposta pedagógica com vias a melhoria da qualidade da educação. Infelizmente não obteve êxito, já que “a escola como reprodutora das ideologias do Estado (AIE), teve importante papel no sentido de execrar a participação dos pais, sob a alegação do poder institucional que a escola possuía” (ZARGIDSKY, 2006, p. 14).

Um ano depois a SME-RJ, por meio da Resolução nº 212 de 1984, cria o Conselho Escola-Comunidade (CEC) nas Unidades Escolares da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro com a finalidade: de (1) criar uma forma de organização coletiva mais complexa que a Associação de Pais e Professores; (2) de promover debates acerca das necessidades e demandas da Comunidade Escolar, com vias a soluções dos problemas da escola; e (3) de implementar um espaço democrático dentro da escola que valorizasse a parceria entre Escola/Família/Comunidade (RIO DE JANEIRO, 1984, p. 10).

Mas foi em 88 com a criação do Estatuto do Conselho Escolar, que o CEC, a princípio formado por responsáveis, professores, alunos, funcionários e representantes de associação de moradores, tem o diretor como membro nato, além de ser instituído como presidente do Conselho (RIO DE JANEIRO, 1998, Art 12).

Tal medida torna-se útil, já que o Ministério da Educação e Cultura (MEC) passa a conceder verbas, por intermédio da aprovação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) pela Resolução nº 12, às escolas municipais, necessitando, pois, da figura do diretor como responsável legal no gerenciamento dos recursos financeiros (BRASIL, 1995).

Mais foi a partir de 1997 que o PDDE passa a exigir a criação do CEC para o repasse dos recursos financeiros. Tal exigência torna-se condição com a elaboração do Manual de orientação para constituição do CEC, transformando-o em uma Unidade Executora. Isto quer dizer que o Conselho passa a ser visto como “uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas” (BRASIL, 2009, p. 3).

No sentido de se adequar as demandas do Governo Federal a SME elabora uma série de resoluções de forma a normatizar o CEC. Dentre essas resoluções destaca-se a Resolução SME nº 1186 de 2012 que altera a Resolução SME N.º 212 de 24 de agosto de 1984 e dá uma série de providências.

Quanto a essas providências evidenciam-se as contidas

no Art 2, uma vez que definem as formas de atuação dos Conselhos. Dentre elas destacam-se: (1) a realização de reuniões com os diferentes segmentos, que compõe o CEC; (2) a definição de um conjunto de prioridades para aplicação dos recursos financeiros, bem como o acompanhamento e a execução no uso das verbas; e (3) por fim, a elaboração e desenvolvimento do Projeto Político- Pedagógico da Unidade Escolar.

Já no Art 3º fica explícita a composição do Conselho Escola-Comunidade que passa a ser constituída com a presença dos seguintes membros: (1) do diretor da Unidade Escolar; (2) de dois professores e/ou especialistas de educação; (3) de dois responsáveis por alunos; (4) de dois alunos; (5) de um funcionário que não ocupe o cargo de Professor; e (6) de um representante de Associação de Moradores, legalmente constituída. Caso não haja representante da Associação de Moradores, na composição deverá então ser incluído mais um responsável.

E, por fim, o Art. 4º **que determina** a eleição direta para a Escolha dos membros do Conselho para um mandato de igual vigência ao do Diretor da Unidade Escolar, sem qualquer tipo de remuneração.

A SME-RJ ao cumprir as exigências do Governo Federal insere de vez as escolas do Rio de Janeiro na agenda política de descentralização da gestão financeira, em nome da democratização e participação cidadã.

Entretanto, para Carvalho e Lima (2017, 08) os conselhos acabam se desviando de seu caráter democrático e participativo. Isto porque não compreendem “a vitalidade desses organismos, o pleno exercício de suas competências, a clareza de suas finalidades, ou o seu funcionamento de fato” (CARVALHO e LIMA, 2017: 08).

Outro entrave, segundo os autores, relaciona-se a burocratização do CEC, uma vez que o gerenciamento das questões financeiras está atrelado ao cumprimento de uma série de procedimentos que formalizam e entram o seu funcionamento (CARVALHO e LIMA, 2017), distorcendo o viés original que preconizava a gestão democrática e participativa dessas organizações. Logo, as questões que envolvem a gestão pedagógica e comunitária são, na maioria das vezes, colocadas em segundo plano.

A hierarquização na estrutura do CEC é outro fator que dificulta a gestão democrática dessa organização que, associada a falhas no processo de comunicação, centra a tomada de decisões apenas na figura do diretor, ficando os demais segmentos sob sua subordinação.

Em alguns casos, a imposição de uma relação de poder verticalizada impede a participação dos demais elementos, em virtude do autoritarismo do diretor, não permitindo a divergência de opiniões. (ALVES, 2010; SOUZA, 2009).

Portanto, há que se compreender a existência de um hiato entre aquilo que é preconizado pelas políticas públicas de Estado no que se refere à implementação e atuação dos Conselhos e a forma como esses mesmos organismos se constituem na prática, isto porque se organizam a partir das diferentes realidades e contextos locais.

Os Conselhos Escolares: Gestão estratégica ou Gestão social?

Os conceitos de Gestão Estratégica e de Gestão Social, apesar de não serem tão comumente utilizados em estudos sobre os Conselhos Escolares, podem ser úteis na tentativa analisar a dinâmica desses espaços.

Apesar de serem conceitos antagônicos permitem compreender como os Conselhos Escolares se constituem efetivamente no chão das escolas. Os conselhos pautam-se na racionalidade instrumental/ tecnocrata ou na racionalidade substantiva? Em relações monológicas ou dialógicas?

Gestão Social

O conceito de Gestão Social permite, no caso específico dessa pesquisa, refletir sobre as organizações dos Conselhos Escolares por meio da participação horizontal de seus membros, rumo ao empoderamento local, e, conseqüente, emancipação. Sendo assim, surge como uma proposta de democratizar os espaços escolares, aproximando o Estado e a sociedade no fazer e pensar as instituições de ensino, resgatando, portanto, a cidadania.

Para Cançado *et al*, a emancipação, segundo a lógica da Gestão Social, deve ser compreendida como “livrar-se da tutela de alguém e buscar a autonomia” (2013, p.19). Portanto, a Gestão Social, contrária às relações autoritárias, individualizadas e coercitivas, favorecerá a análise sobre a importância do fortalecimento coletivo local através do diálogo transparente entre os atores sociais envolvidos.

Isto porque o bem estar coletivo é pressuposto para o bem estar individual. Nessa perspectiva, os Conselhos Escolares se configuram como espaços coletivos por excelência onde “as pessoas privadas se encontrem em um

espaço público a fim de deliberarem sobre suas necessidades e futuro” (CANÇADO, 201, p.172).

Em síntese, os Conselhos legitimam-se como espaço para a “tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade e na transparência, buscando o entendimento e não a negociação” (CANÇADO *et al*, 2013, p.19), sem perder a ingenuidade, já que reconhece, mesmo que de forma subjetiva, a existência de relações de poder assimétricas.

Nesta perspectiva, o monólogo, típico de relações autoritárias, é substituído pelo diálogo, que permite ampliar as possibilidades de entendimento com vias as necessidades coletivas e não individuais, abrindo espaço, portanto, para o bem comum e não mais a interesses particulares.

O conceito de cidadania baseia-se, portanto, na função deliberativa desses Conselhos. Portanto, as “decisões políticas devem ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios de inclusão, de pluralismo, de igualdade participativa, de autonomia e do bem comum” (CANÇADO *et al*, 2013, p. 21).

A vivência desses princípios baseia-se na racionalidade substantiva, “compreendida como concretização de potencialidades e satisfação e na dimensão grupal, que se refere ao entendimento, na direção da responsabilidade e satisfação social” (SERVA, 1997, p. 22).

Portanto, a governança participativa, ou melhor, a administração dialógica, permitirá a criação de laços de confiança, já que parte da premissa de que quanto maior a participação dos atores sociais na condução dos conselhos maior será a capacidade de desenvolvimento dessas organizações (CANÇADO *et al*, 2013).

A ótica da gestão social, “ênfatisa o papel dos cidadãos – individuais ou organizados em formas associativas – no processo político, partindo da identificação dos problemas, à formulação, instituição e avaliação dos resultados” (TENÓRIO, 2007).

Uma das funções dos conselhos na perspectiva da Gestão Social é o **controle social**, que passa a ser o direito do poder público estatal ser fiscalizado pela sociedade civil não sendo dicotomizado à ideia de ‘participação popular’, visto que ambas “são categorias explícitas nesse tipo de processo decisório deliberativo, justificado no âmbito de esferas públicas, de conselhos municipais” (TENÓRIO, 2016, p.24-25), por exemplo.

A participação ativa dos atores sociais evidencia o compromisso dos Conselhos Escolares na construção de uma gestão para e com as pessoas, como resultado da

interdependência entre elas. Nesse sentido, fundamenta-se numa visão mundo sistêmica e contingencial compreendendo a complexidade da sociedade e das relações que nela se estabelecem.

Gestão Estratégica

O conceito de gestão estratégica tem sua origem na área administrativa após a Segunda Guerra Mundial, mas ganha força na década de 60 quando se popularizou no ramo empresarial. Este período foi marcado por profundas transformações e um desejo de reconstrução da sociedade capitalista, já que crescia a esperança no futuro em nome do incentivo aos bens de consumo.

Esta nova forma de administração busca garantir maior produtividade e desempenho das empresas por meio da aplicação de métodos racionais e analíticos. Esses métodos, de cunho positivista, baseiam-se na formulação de objetivos a fim de direcionar as ações das organizações com vias ao crescimento, extraindo por meio de aptidões técnicas a excelência das empresas.

Portanto, a gestão estratégica, típica das organizações privadas, ao adotarem uma visão tecnocrata e utilitarista privilegiam a construção de relações hierárquicas de poder entre os sujeitos de forma a extrair maior produtividade.

Estas relações passam a ser regidas por meio de uma comunicação vertical que favorece a manutenção do poder nas mãos do gestor ou de um grupo decisor (CANÇADO *et al.*, 2013). Em consequência, a transparência das informações é prejudicada em nome da centralização de forças, o que acaba contribuindo para a consolidação de uma estrutura calcada na heterogestão.

Cançado *et al.* (2013) acrescenta que é um equívoco privatizar o público, ao adotar a gestão estratégica, mesmo que em nome da melhoria do desempenho das organizações e da maximização de seus resultados. Isto porque a visão mercadocêntrica subverte o próprio significado de esfera pública, uma vez que desconsidera a racionalidade comunicativa e dialógica em prol do bem comum.

Nesse sentido, a discussão coletiva é perda de tempo, já que pode retardar o retorno lucrativo das organizações (TENÓRIO, 2013). O mesmo ocorre com a otimização do tempo em relação à resolução de problemas, priorizando apenas aqueles que, de alguma forma, entravam o alcance dos objetivos traçados.

Portanto, a gestão estratégica hegemônica, típica no mundo do trabalho, preocupa-se apenas com o que lhe é de interesse individual em detrimento do bem compartilhado (CANÇADO *et al*, 2013), exaltando a competitividade em nome da inovação e empreendedorismo capazes de melhorar o desempenho das organizações.

Aspectos metodológicos

Esta pesquisa de cunho descritivo, conta com levantamento bibliográfico e documental, mediante análise de dissertações, teses e artigos, além da leitura de textos legais pertinentes ao Conselho Escolar a nível nacional, municipal e institucional.

Para a pesquisa documental em nível nacional foram analisados: a Constituição da República Federativa do Brasil; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96; o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172 de 2001) e a Resolução nº 12 de 1995 que institui o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação e o Conselho Deliberativo; e, por último, o Manual de Orientação para Constituição de Unidade Executora de 2009.

Em nível municipal foram utilizadas: a Resolução SME nº 212 de 1984 que cria o Conselho Escola- Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro; e a Resolução SME nº 1186 de 2012 que altera a Resolução SME nº 212 de 1984 e dá uma série de providências, sobretudo, no que concerne a atuação dos Conselhos.

Em nível Institucional foi submetido a análise o Projeto Político Pedagógico da instituição, buscando levantar como a mesma pensa e define a atuação do CEC em vigor.

Mais ainda, esta pesquisa de caráter qualitativo contou com estudo de caso em uma Escola Pública do Rio de Janeiro, buscando valorizar o caminho percorrido pelos atores envolvidos e o mundo real em que estão inseridos, não desprezando os contextos e os diferentes pontos de vista de cada um, em busca de desvelar os ditos e não ditos acerca da realidade estudada.

Foi realizada triangulação de dados, uma vez que permite combinar, cruzar e analisar os diferentes pontos de vista (MINAYO, 2006), utilizando, em específico, nesse estudo: (1) os resultados obtidos com a aplicação de entrevista semiestruturada junto aos diferentes segmentos da comunidade escolar; (2) a realização de observação participante; e, por fim, (3) a análise do Projeto Político Pedagógico.

Para o tratamento dos dados coletados foi utilizada a análise de conteúdo que, segundo Bardin (1977), pode ser definido como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando o tratamento da informação, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos, que permitem a identificação do conteúdo das mensagens. Para tanto, são criadas categorias de análise que são cuidadosamente retiradas dos discursos dos atores envolvidos na pesquisa, na tentativa de ir além do discurso individualizado, rumo a construção de uma representação coletiva, trazendo em si valores, saberes e práticas que emergem da história social desses sujeitos.

O espaço e sujeitos da pesquisa

A pesquisa de campo foi realizada em uma Escola localizada na Zona Oeste do Rio de Janeiro no primeiro semestre do ano de 2017. A escola foi construída em 1989. Atualmente funciona em turno único com as seguintes modalidades: Educação Infantil e 1º Segmento do Ensino Fundamental. Na Educação Infantil a escola conta com 25 alunos, já no Ensino Fundamental com aproximadamente 200 alunos.

Verificou-se que o CEC em vigor conta com a participação do um (1) diretor, de dois (2) professores, um (1) funcionário de apoio e um (1) responsável de aluno, totalizando cinco atores sociais que representam cada segmento. No momento, não há representação do segmento aluno, em virtude da conclusão e terminalidade dos estudos do mesmo na instituição, não tendo ainda sido realizada nova eleição para substituição. Nem tão pouco da Associação de Moradores local, já que a mesma encontra-se desarticulada.

As entrevistas

As entrevistas foram aplicadas aos integrantes do CEC de forma individualizada por meio de perguntas semiestruturadas e de caráter subjetivo (em anexo) o que permitiu criar categorias temáticas de forma a extrair os ditos e não ditos presentes no discurso dos sujeitos envolvidos.

A primeira questão concernente à entrevista diz respeito a seguinte indagação: “O que seria um CEC democrático?” Ao analisar os dados coletados observou-se a presença unânime da categoria **participação**, uma vez que 100% dos atores da pesquisa aponta os Conselhos como espaço democrático, “que escuta e respeita as opiniões dos diferentes segmentos e consegue se organizar de forma participativa” (Entrevistado 2). Mais ainda, reconhece a

função deliberativa do Conselho (Entrevistado 1) onde todos devem tomar decisões, colaborando para a superação dos problemas que emergem no interior desses grupos.

A segunda questão refere-se a seguinte indagação: “Qual a função do CEC?” Ao refletir sobre as respostas obtidas verificou-se que 80% dos entrevistados revelou acreditar nesse espaço como capaz de contribuir para a melhoria da escola. Tal ideia fortalece o surgimento de mais uma categoria de análise, intitulada como **colaborativa**. Isto porque vê no Conselho a possibilidade de unir forças “em prol de realizações, ou seja, de melhorias para a escola” (Entrevistado 3), assistindo-a em suas necessidades, quer sejam elas de ordem pedagógica, administrativa ou comunitária, com vias a gestão de recursos financeiros.

A terceira pergunta diz respeito a seguinte indagação: “Quais são as principais atividades do CEC?” Observou-se em 80% das respostas dadas a função **consultiva** do Conselho, dando origem a mais uma categoria extraída dos conteúdos das entrevistas realizadas. Entretanto, cabe salientar que mais uma vez tornou-se recorrente a função consultiva do CEC, sobretudo, na gestão dos recursos financeiros.

Percebe-se essa preocupação na fala da entrevistada 3 onde relata que as atividades do CEC destinam-se “a verificação e prestação de contas do que a direção está investindo; reuniões pra saber o que se está precisando pra escola; pra ver se as coisas estão andando no ritmo certo; o que precisa consertar; o que acha que está bom, o que precisa melhorar...”

Já com a quarta pergunta buscou-se investigar a seguinte questão: “Como cada ator vê atua no CEC?” Verificou-se na totalidade dos entrevistados, ou seja, em 100% das respostas coletadas a presença da categoria **representatividade**. Isto quer dizer que cada ator se vê como porta voz de seu segmento, procurando estabelecer um diálogo entre o presidente do CEC e a comunidade escolar.

O que fica claro na fala do entrevistado S onde relata que a sua função “é repassar aos outros o que a escola gastou em melhoria da educação dos alunos”, bem como no discurso da entrevistada 3 onde diz que a sua função “é ver com o segmento que represento o que pode melhorar, o que está ruim ou também o que deu certo para levar para as reuniões”.

Por fim, a última questão buscou levantar a seguinte problemática: “Quais são as dificuldades encontradas pelo CEC?” Constatou-se, em sua totalidade, que a não participação da comunidade escolar é uma das maiores

dificuldade enfrentadas pelo CEC. O que permitiu a criação da última categoria de análise intitulada **descompromisso**.

Para o entrevistado 2:

conseguir que o CEC funcione de forma completa, com todos os seus integrantes, é um desafio... Que ele realmente seja utilizado da forma correta e não apenas para dar legitimidade a algumas decisões. Mas para isso acontecer, seus integrantes e a comunidade precisam entender sua importância e a responsabilidade que tem nas mãos. É difícil chegarmos a esse ponto. É sempre preciso convencer quem queira fazer parte e quando se consegue é também difícil fazer reuniões em que todos participem. A própria comunidade se mostra resistente para participar de reuniões onde é preciso se fazer consulta a eles. As pessoas querem ter suas solicitações atendidas, mas não querem ter trabalho para conseguir aquilo que desejam.

A observação participante

A intenção inicial era participar das reuniões do CEC, além de estabelecer conversa informal com os representantes dos diferentes segmentos que o compõe, a fim de extrair a dinâmica e as relações estabelecidas no interior dessa organização.

Entretanto, no período de realização da pesquisa não se verificou o cumprimento do cronograma de reuniões do CEC. Observou-se apenas reunião com o segmento professor, onde o presidente do CEC, na figura do diretor da escola, informou sobre a prestação de contas e solicitou sugestões para a aplicação de novas verbas.

Observou-se também esse movimento consultivo com o segmento funcionário, porém de maneira informal, já que percebe-se uma certa flexibilidade nas relações entre a direção e os mesmos.

Entretanto, não foi percebida a participação do segmento responsável em reuniões sistemáticas. O que se verificou foi à presença individualizada da representante do

segmento responsável à escola, sempre de forma solícita, ao ser convocada pela direção.

Constatou-se o uso de um mural externo com o objetivo de deixar a comunidade intra e extraescolar informada sobre assuntos de interesse comum, como por exemplo, campanhas de saúde.

No que se refere ao Projeto Político Pedagógico o mesmo foi construído de forma colaborativa em 2010 com a participação de todos os segmentos, inclusive, da Associação de Moradores, que na época buscava se reorganizar e firmar parceria com a escola.

Já em 2016 o Projeto Político Pedagógico passou por revisão, porém não houve participação do CEC, ficando sob a responsabilidade da Coordenadora Pedagógica.

O projeto político pedagógico

Mediante leitura e análise do Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola verificou-se que o mesmo apresenta em seus objetivos a necessidade de “mobilizar os responsáveis/comunidade para o valor da escola, valorizando-a como um espaço de formação do educando, bem como integrar cada vez mais o CEC, sobretudo, o segmento responsável, através do fortalecimento de suas lideranças” (Projeto Político Pedagógico, 2016, 24).

Além disso, apresenta uma sessão destinada a dimensão comunitária onde revela:

ser de extrema importância e de fundamental contribuição para a construção de uma escola de qualidade a participação ativa de toda a comunidade escolar, buscaremos implementar uma gestão participativa, conscientizando os elementos do Conselho Escola Comunidade, Grêmios e responsáveis quanto à participação na tomada de decisões nos aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros (Projeto Político Pedagógico, 2016, p. 11).

Ainda mais, o PPP da escola aponta algumas práticas indispensáveis ao exercício democrático do CEC. Dentre elas, evidenciam-se reuniões periódicas com os elementos do CEC e Grêmios; além de reuniões de repasse dos diferentes

segmentos do CEC (segmento funcionário, professor, aluno e responsáveis).

Discussão dos resultados

A análise dos dados da pesquisa será apresentada a partir das categorias de análise que se evidenciaram ao longo da entrevista e que foram submetidos ao cruzamento de dados extraídos da observação participante e da leitura do Projeto Político Pedagógico.

Primeira categoria temática: Participação

A participação é apontada pelos atores da pesquisa como peça chave para que o CEC se constitua como espaço democrático. Nessa perspectiva, Cançado (2013) salienta que a participação se dá via diálogo, mediado por relações horizontais, onde todos têm vez e voz no grupo. **É nesse clima de colaboração e confiança que os conselhos devem se organizar.**

Tal ideia se faz presente no Projeto Político da Escola, uma vez que aponta em seus objetivos o compromisso com a criação de ações para fortalecer o coletivo, com vias a superação do individualismo, típico das sociedades capitalistas.

Entretanto, ao longo da observação participante não se verificou a vivência de ações coletivas, como, por exemplo, o cumprimento do cronograma de reuniões do CEC. O que acaba dificultando a prática da gestão social, uma vez que a tomada de decisões centraliza-se na figura do diretor, o que acaba contribuindo para a consolidação da heterogestão. (CANÇADO *et. al.*, 2013). Tal postura desqualifica a função dialógica dos conselhos em nome da otimização do tempo, já que, na maioria das vezes, há no interior da escola inúmeras demandas que desviam o alcance dos objetivos traçados, sobretudo, no que se refere à dimensão comunitária, previstos no PPP da instituição.

Segunda categoria temática: Colaboração

A colaboração é apontada como função do CEC. Isto quer dizer que os atores da pesquisa acreditam que cabe a este grupo cooperar em prol da melhoria da escola. Isto porque a participação ativa deve se dar por meio do compromisso de seus participantes.

Para Serva (1997), a gestão social permite às organizações a criação de laços de confiança, já que se baseia na racionalidade substantiva. Em outras palavras, acredita-

se que a satisfação e envolvimento do grupo, em nome do bem comum, fortalece a organização.

Nesta mesma linha de pensamento, percebemos que o PPP, ao exaltar a necessidade de criação de parcerias, aposta na colaboração como estratégia para superação dos eventuais problemas que possam emergir no interior da instituição.

Vale salientar que apesar do PPP, em 2010, ter sido construído em regime colaborativo, ou seja, ter contato com a participação de todos os segmentos, inclusive, da Associação de Moradores, o mesmo não ocorreu nos anos de 2016, quando houve processo de atualização e revisão do mesmo.

Tal fato nega o princípio de colaboração, já que o mesmo fundamenta-se na tomada de decisão coletiva, bem como na negociação e na transparência entre os atores sociais envolvidos, típico das relações democráticas.

Terceira categoria temática: Função Consultiva

O papel consultivo, dentre as funções dos integrantes do CEC, se mostrou preponderante dentre as atividades do CEC, sobretudo, quando o assunto é gestão dos recursos financeiros.

Percebe-se que o processo de descentralização financeira, mediante deslocamento do gerenciamento de verbas de nível federal para o local, impõe aos Conselhos determinadas competências administrativas que acabam por desviar o seu caráter democrático e participativo. Pois para Carvalho e Lima (2017) as demandas burocráticas advindas do gerenciamento financeiro, sobrecarregam os Conselhos. Tal fato acarreta em uma corrida para vencer uma série de procedimentos com regras e prazos inflexíveis, o que acaba prejudicando a dimensão pedagógica e comunitária dessas organizações.

Verificou-se ao longo da observação participante a preocupação dos atores sociais com o processo consultivo, através do levantamento, junto aos representantes dos segmentos professor e funcionário, das necessidades, sobretudo, de caráter utilitário, como por exemplo, reparos na rede física; compra de material; etc., reduzindo, mais uma vez, o papel do CEC à gerência de recursos financeiros.

Entretanto, de acordo com o PPP da escola as atividades do CEC devem envolver, não somente, a gerência dos recursos financeiros, mais também a construção, implementação e avaliação do projeto-político pedagógico; a busca de parcerias para a realização de oficinas e palestras

que revertam benefícios à comunidade; a participação no Conselho de Classe, etc. (Projeto Político Pedagógico, 2016, p.20).

Quarta categoria temática: Representatividade

Para os atores sociais envolvidos ficou claro que a função dos integrantes do Conselho é o de representar seu segmento. Entretanto, para eles, a representatividade está estreitamente ligada à atuação do grupo como mero transmissor de informações, típico da concepção clássica de democracia representativa.

Isto porque, de acordo com essa concepção, os representantes eleitos acabam centralizando o poder, já que recebem pelo voto “carta branca” para tomar decisões em nome do bem comum. Nesta perspectiva, cabe aos representantes dos Conselhos repassar as ações executadas, o que acaba por desqualificar o sentido democrático e participativo destas organizações.

Para Bobbio (1992) este modelo fundamenta-se numa visão centrípeta, onde a democracia representa apenas um centro de poder, logo torna-se inviável a defesa pelo bem comum, já que os sujeitos e os grupos são diferentes e apresentam opiniões e interesses distintos.

Contrário a essa ideia, o PPP da escola aponta a necessidade constante do diálogo entre o CEC e seus segmentos com o objetivo de incentivar o movimento de descentralização do poder, já que prevê reuniões periódicas para estreitar os laços e a comunicação entre os grupos.

Quinta categoria temática: Descompromisso

Diante das dificuldades de atuação do CEC essa pesquisa revelou, em sua totalidade, o descompromisso como grande entrave para o exercício de uma gestão realmente democrática nessa organização. Tal fato revela a imaturidade dos processos democráticos nas instituições, sobretudo, as de ensino.

Isto porque os atores sociais envolvidos na constituição dos Conselhos ainda desconhecem as reais potencialidades de suas funções dentro desses organismos, o que acaba comprometendo a governância participativa (CARVALHO E LIMA, 2017).

De acordo com o PPP (2016, p.24-25) da escola, o descompromisso da comunidade se evidencia pela pouca participação de seus membros. Logo, dentre as metas do

Plano de Ação da instituição encontra-se, em destaque, a necessidade de mobilizar a comunidade para o valor da escola, fazendo com que todos os segmentos se percebam como parte integrante da instituição. Além disso, reconhecem a importância de investir, cada vez mais, na integração entre o CEC, e os diferentes segmentos, fortalecendo, então, as lideranças.

Considerações finais

Ao concluir essa pesquisa verificou-se que apesar dos conselhos terem nascido das lutas dos movimentos populares que emergiram no final dos anos de 1970 com o processo de redemocratização, em nome da construção de relações econômicas, políticas e sociais mais horizontais, percebe-se que o Estado Democrático se consolida no Brasil, embora submetido aos interesses internacionais. Nesse sentido, o país inicia no processo de inserção na **lógica neoliberal, tornando-se um território globalizado**. Dentro desse processo de globalização o que se evidencia é a transformação da identidade local. Tal fenômeno pautado na ideia de descentralização concede autonomia às instituições educacionais, porém ao transferir funções, burocratiza o espaço escolar em nome da governância participativa sem que haja um respaldo conceitual e formativo dos atores, o que vem prejudicando a gestão dos Conselhos Escolares como um espaço verdadeiramente democrático.

Percebe-se nesse estudo de caso que há um descompasso entre as representações acerca dos Conselhos Escolares e o que realmente é vivenciado nesses espaços. Isto porque os discursos dos atores envolvidos na pesquisa revelam contradições no interior dessas organizações. De um lado percebe-se a defesa por um CEC democrático, por outro não se verifica a implantação de ações concretas que permitam a participação efetiva dos diferentes segmentos.

A justificativa para tal fenômeno é atribuída à falta de envolvimento da comunidade com os problemas da escola. Entretanto, percebe-se também uma demanda excessiva com o aspecto financeiro, em detrimento aos aspectos pedagógicos e comunitários. Isto porque é preciso cumprir com uma série de procedimentos burocráticos que emperram todo o processo, como por exemplo, a própria formalização da prestação de contas.

Mais ainda, a centralização do processo decisório pautada na figura do presidente do CEC, assim como as dificuldades de se estabelecer um diálogo como os demais segmentos, descaracteriza a Gestão Social e participativa e o empoderamento da comunidade escolar, levando a uma

sobrecarga das atribuições do diretor escolar.

Portanto, ao se cumprir às exigências governamentais as escolas se inserem na política de descentralização da gestão financeira, em nome da democratização e participação cidadã, ficando clara a atuação do CEC muito mais pautada numa perspectiva de gestão estratégica, do que participativa.

O discurso em defesa da melhoria do desempenho da instituição, típico das organizações privadas, é alimentado contribuindo para a implementação da heterogestão. Tal postura, em nome da otimização do tempo, desconsidera o processo dialógico e discursivo indispensável à gestão social do CEC.

Portanto, há que se buscar caminhos, garantindo espaço e tempo para a superação do monólogo, rumo a discursividade e compartilhamento na tomada de decisões de forma a garantir o empoderamento local dos diferentes atores representativos dos segmentos que compõe o CEC, envolvendo não só na gestão financeira, mas sobretudo, na gestão pedagógica da escola.

Referências

ADRIOLLI, A. I. **As políticas educacionais no contexto do neoliberalismo**. Revista Espaço Acadêmico-Ano II, nº 13, junho de 2002. Disponível em <<https://www.espacoacademico.com.br/013/13andrioli.htm>> Acesso em 18/01/2017.

ALVES, A. V. V. **Fortalecimento dos Conselhos Escolares: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses**. 2010. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010. Disponível no site <<http://bdtd.ibict.br>> Acesso em 24/01/2017.

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

BIANCHINI, T. C. **Os princípios de gestão democrática da educação presentes na legislação federal e nas políticas públicas**. Universidade Federal de São Carlos. Centro de Educação e Ciências Humanas, 2008.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil – 1988**. Senado Federal. Brasília. DF. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/>>

CON1988_13.07.2010/index.sh tm> Acesso em: 22 jun. 2017.

_____. **Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação.** Conselho Deliberativo. Resolução nº 12 de 10 de maio de 1995. Brasília, DF. FNDE: 1995.

_____. Ministério de Educação e Cultura. LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional.** Brasília : MEC, 1996.

_____. Ministério de Educação e Cultura. – Lei nº 10172/2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Brasília: MEC, 2001.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação.** Brasília, 2007.

_____. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Manual de orientação para constituição de Unidade Executora.** Brasília, DF. FNDE: 2009.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos Teóricos da Gestão Social.** Tese (doutorado em administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CARVALHO, C. P. L., Maria de Fátima Magalhães de. **Conselhos Escolares, gestão democrática e qualidade do ensino em escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro: percepções e pais e professores.** Disponível em file:///C:/Users/Marcio/Desktop/artigo%20cec%20rio%20de%20janeiro.pdf%201.PDF

LIMA, M. F. S. **O Conselho Escolar: no contexto da gestão democrática.** Disponível em <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/MariadeFatimaSousaLima-ComunicacaoOral-int.pdf>> Acesso em 02/01/2017.

LIMA, M. F. M. de e CARVALHO, C. P. **Conselhos Escolares, Gestão Democrática e Qualidade de Ensino: da proclamação legal à ação local.** Disponível em <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0351.pdf>> Acesso em 02/01/2017.

LUHMANN, N. **Introdução à teoria dos sistemas.** Petrópolis: Vozes, 2010.

MARTINS, G.B.; FOSSATTI, P.; SILVA, J.C. **Os Conselhos Escolares e sua atuação pedagógica na perspectiva de uma gestão democrática.** In: XI Reunião Científica Regional da Associação Nacional de Pesquisa e

Pós-graduação em Educação – Anped Sul, 2016, Curitiba. Reunião Científica Regional da Anped, 2016.

MINAYO, M. C. Técnicas de análise de material qualitativo. In: **O desafio do conhecimento – pesquisa qualitativa em saúde.** 9ª edição, São Paulo: Hucitec, p. 303-360, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Conselhos Escolares.** Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12384&Itemid=657>. Acesso em 02/10/2016.

STARLING, M. **Entre a lógica de mercado e a cidadania: os modelos de gestão do patrimônio cultural.** Disponível em <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_MonicaStarling_Entre_a_logica_de_mercado_e_a_cidadania.pdf> Acesso em 15/10/2016.

PEREIRA, S. M. **Políticas Educacionais no contexto do Estado Neoliberal: a descentralização de poder em questão.** Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/index.php/Polied/article/view/18246/10739>> Acesso em 17/01/2017.

RIO DE JANEIRO. Resolução SME nº 212 de 24 de agosto de 1984. **Cria o Conselho Escola- Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro.** Diário Oficial [do Estado do Rio de Janeiro], R i o d e J a n e i r o, RJ, 27/08/1984, p. 10, Municipalidades, 1984.

_____. **Resolução SME nº 656 de 02 de abril de 1998.** Dispõe sobre a prorrogação do mandato dos membros do Conselho Escola Comunidade – CEC das Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Ensino e dá outras providências. Diário Oficial [do Município do Rio de Janeiro],Rio de Janeiro, Rj, 02 abr. 1998, p. 8, 1998.

SEDUC. **Boas experiências de gestão e qualidade serão premiadas.** Disponível em <<http://www.seduc.mt.gov.br/Paginas/Boas-experi%C3%AAsncias-de-gest%C3%A3o-e-qualidade-ser%C3%A3o-premiadas.aspx>> Acesso em 15/10/2016.

SOUZA, Â. R. **Explorando e construindo um conceito de Gestão escolar democrática.** 2009. Educação. vol. 25 nº. 3. Belo Horizonte Dez. 2009. ISSN 0102-4698.

TEIXEIRA, A. C. Formação dos conselhos no Brasil. In: FARIA, Hamilton, (Org.); MOREIRA, Altair; (Org.); VERSOLATO, Fernanda, (Org.) **Você quer um bom conselho?** Conselhos municipais de cultura e cidadania

GESTÃO SOCIAL COM A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NO CONSELHO ESCOLAR:

UM ESTUDO DE CASO

cultural. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 128p. (Publicações Pólis, 48).

TENÓRIO, F. G. **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV, Ijuí: Unijuí, 2007.

_____. (Org.). **Gestão social e Gestão Estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

_____. Gestão Social: conceito. In: TENÓRIO, F. G. e KRONEMBERGER, T. S. (Orgs.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV Editora, v.3, 2016.

SERVA, M. Da sustentabilidade social à legitimidade: novas exigências à racionalidade do gestor público. In: PHILIPPI JR, A.; SAMPAIO, C.A.; FERNANDES, V. (Orgs.). **Gestão de Natureza Pública e Sustentabilidade**. 1ª ed. Barueri: Manole, 2012, v. 01, p. 3-32.

ZARGIDSKY, D. S. **A participação do conselho escola-comunidade na gestão escolar colegiada**. <http://www.educacao.ufrj.br/ppge/dissertacoes/daniel_zargidsky.pdf> Acesso em 02/01/2017.



v. 4, n.4, jul./dez. 2018 ISSN: 2527 - 1253

UMA VISÃO SOBRE O DEBATE SUSTENTÁVEL NO BRASIL DIANTE DOS GRANDES EVENTOS SEDIADOS NO RIO DE JANEIRO/RJ

Riyuzo Ikeda Júnior *

Carlos Alberto Sarmento do Nascimento**

Ellizandra da Silva Santos ***

Cézar Augusto Miranda Guedes ****

* Doutorando em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA/UFRRJ), Pesquisador do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV) e Assistente de Pesquisa EBAPE/FGV;

** Doutorando em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA/UFRRJ), Pesquisador do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV);

*** Economista, mestra em desenvolvimento territorial e políticas públicas – PPDT, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, e-mail: ellizandra_lica@hotmail.com”;

**** Professor Dr. do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA/UFRRJ).

O presente trabalho apresenta uma discussão em torno da sustentabilidade e do seu discurso sobre as políticas públicas e privadas, sobre a economia nacional, além da ambientação urbana sobre tal matéria. Diante do avanço do processo de globalização, aprofundado na década de 1990, discute-se a relevância dada ao assunto da sustentabilidade e sua área de abrangência no imaginário da população carioca e, mais especificamente, das operações mercadológicas. Utilizou-se, como metodologia análise, imersão social e pesquisa bibliográfica. Conclui-se que as políticas sobre sustentabilidade nas suas mais diversas faces avançaram no Brasil, mas ainda assim estão aquém do adequado a um desenvolvimento e, mesmo com tal progresso, a continuidade dos avanços devem manter-se, a fim de consolidar o tema em meio as mais diversas transformações no Brasil diante dos grandes eventos realizados no país.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Mercado. Neoliberalismo. Grandes eventos.

This paper presents the discussion around sustainability and its speech about public policies and privates, about the national, besides the urban environment about this subject. Against the advance of the process of globalization occurred in the decade of 1990, it has discussed the relevance given to the sustainability and its area of comprehensiveness, in the imaginary of the carioca population and, more specifically, in the Market operations. The methodology used is an analysis and bibliographical research, beyond of a social immersion. It has concluded that the policies about sustainability in its variety faces advanced in Brazil, but still long away of an adequate development and even with such progress continued advances should remain in order to consolidate the theme among the various transformations in Brazil before the great events held in the country.

Key words: Sustainability. Market. Neoliberalism. Great events.

El presente trabajo presenta una discusión en torno a la sostenibilidad y su discurso sobre las políticas públicas y privadas, sobre la economía nacional, además de la ambientación urbana sobre tal materia. Ante el avance del proceso de globalización, profundizado en la década de 1990, se discute la relevancia dada al tema de la sustentabilidad y su área de alcance en el imaginario de la población carioca y, más específicamente, de las operaciones mercadológicas. Se utilizó, como metodología análisis, inmersión social e investigación bibliográfica. Se concluye que las políticas sobre sostenibilidad en sus más diversas caras avanzaron en Brasil, pero aún así están por debajo de lo adecuado a un desarrollo y, incluso con tal progreso, la continuidad de los avances debe mantenerse, a fin de consolidar el tema en en medio de las más diversas transformaciones en Brasil ante los grandes eventos realizados en el país.

Palabras clave: Sostenibilidad. Mercado. Neoliberalismo. Grandes eventos.

1 INTRODUÇÃO

A globalização trouxe à tona uma gama diversa e uma rede complexa de assuntos a serem discutidos e tratados desde os mais simples, mas também facilitou outra série de elementos, principalmente econômicos, potencializando o processo mercadológico e de acumulação do capital rentista por meio do fortalecimento do setor financeiro. Diante desses fatos apresentados, verifica-se importante localizar a questão da sustentabilidade no contexto sócio-político-econômico atual.

O objetivo do presente trabalho é analisar a questão da centralidade das discussões do tema da sustentabilidade urbana em meio ao incessante processo de globalização e se as práticas públicas e privadas no meio econômico brasileiro têm se mostrado eficazes e duradouras, bem como a importância que o tema vem mostrando em meio aos grandes eventos em nível mundial que foram organizados no Rio de Janeiro entre 2011 e 2016.

Num primeiro momento, será feito um retrocesso teórico à década de 1990, período de intensificação da globalização, marcada pela questão da ampla adoção do modelo neoliberal, em grande parte pelas economias em desenvolvimento, para equilibrar as contas nacionais, em crise devido à instabilidade internacional econômica iniciada com o desgaste do desenvolvimentismo na década de 1970.

Logo após, será evidenciado como o Brasil está inserido nesse processo de globalização e se o país vem adotando práticas sustentáveis e como adota nos mais diversos setores econômicos, em especial nas economias urbanas, principalmente dos grandes centros urbanos brasileiros.

Outro ponto a ser levado em consideração será a questão dos grandes eventos em âmbito global que são realizados no Rio de Janeiro desde 2011 e como o assunto da sustentabilidade é abordado ou praticado pela administração pública e pela iniciativa privada, não somente nas questões relacionadas aos eventos, mas ainda a manutenção desses procedimentos para a população.

Por fim, será realizada a conclusão sobre o assunto e serão apresentadas as referências bibliográficas.

2 O PROCESSO DA GLOBALIZAÇÃO E O MODELO NEOLIBERAL

Diante do receituário claro, atraente ao Estado e fácil de ser seguido, além de condicionante ao acesso ao crédito internacional das instituições financeiras, o modelo neoliberal passa a ser o foco das políticas públicas de ajuste das contas internas e externas nacionais diante dos desequilíbrios econômicos persistentes ao redor do globo.

Com o esgotamento do desenvolvimentismo, a quebra das alianças sociais internas (BRESSER-PEREIRA, 2006), as crises internacionais do petróleo nas décadas de 1970 e 1980 e o aumento das taxas de juros externas, o Consenso de Washington surgiu como a grande solução do fim de século, um esforço conjunto das economias ricas para com os países do Sul.

Apesar de ter sido adotado em larga escala por diversas economias em desenvolvimento, as medidas neoliberais entraram de forma devastadora ao serem internalizadas sem as devidas análises sobre as realidades individuais de cada país que se submetia aos interesses do capital rentista internacional, mas, mais ainda, ao reequilíbrio das contas públicas e à retomada do crescimento econômico, ameaçado e, por vezes, estagnado por anos.

A discussão da década de 1990 girou em torno da questão do modelo econômico adequado às reais necessidades de cada nação e não à reprodução do capital rentista, hospedeiro em países que adotaram o receituário de Washington e que, ao menor sinal de crise, abandonam a hospedaria e desequilibram todo um sistema financeiro de uma nação, onde a situação socioeconômica já vinha sendo prejudicada pelo próprio modelo neoliberal. No Brasil, mais do que a adoção do severo modelo neoliberal, as críticas focaram na incapacidade do Estado em manter a estabilidade

de preços e o equilíbrio das contas públicas e privadas. A hiperinflação e a instabilidade financeira, na qual apenas os especuladores viam bons resultados de seus capitais, prejudicaram enormemente as classes mais baixas, que ficaram mais deterioradas com a implantação de medidas neoliberais justamente usadas para corrigir os desequilíbrios econômicos (GOVERNO DO BRASIL, 2012).

Diante da problemática do ajuste nacional da economia brasileira, o Plano Real surgiu para solucionar os desequilíbrios e controlar a questão das altas taxas de inflação, estabilizando as contas, favorecendo as camadas sociais mais baixas e melhorando a condição geral de bem-estar da população com um aparente equilíbrio duradouro a partir de 1994, ano em que a terceira e última etapa do Plano foi implementada com a introdução do novo padrão de valor.

A partir de 1995, a administração federal começou um longo processo de aceitação das medidas neoliberais de privatização das empresas estatais, manutenção das taxas de juros em patamares elevados, severos cortes de gastos a fim de ajustar as contas públicas, reforma na estrutura fiscal de arrecadação e a âncora cambial como termômetro da economia brasileira (SICSÚ, 2008, p. 1-2) até o ano de 1998, com a Crise Russa, que liberou o câmbio aos atuais estágios, dito flutuação suja.

Ao mesmo tempo em que o processo de adoção em larga escala do neoliberalismo tomava forma no Brasil, foi verificado um incremento na velocidade da globalização do país, com a entrada de firmas e capital estrangeiro, trocas de conhecimento, otimização dos meios de comunicação e informação, além da crescente internacionalização do país junto à comunidade internacional, não somente através do então recém-criado MERCOSUL, mas também entre firmas e pessoas, e do Estado brasileiro com o mundo (PIRES e REIS, 1999).

É reconhecido também que, além do processo neoliberal, ajudou a questão da estabilidade financeira da economia nacional quanto à atração de mais investidores estrangeiros, seja em capital físico ou especulativo. A capacidade de o Estado brasileiro gerenciar situações de crise econômica era possível e, com isso, o país voltou a tornar-se um atrativo como ponto importante do comércio

internacional, seja como entreposto ou para a produção interna de bens para exportação e consumo local, nacional ou continental (CARIO, ALEXANDRE e VOIDILA, 2002, p. 103-136).

Em relação à sociedade, o afastamento do Estado, reduzindo-o a regulador das atividades econômicas, prejudicou em parte as conquistas angariadas junto ao Plano Real, que deu capacidade de poder de compra às famílias, antes muito prejudicadas pelo processo de descontrole inflacionário. O corte de gastos, via redução de investimentos em setores como saúde, educação e transportes, evidenciou estrangulamentos na estrutura social do país.

A situação da população ficou mais agravada com as crises externas do México (1995), Ásia (1997) e Rússia (1998), que obrigou o governo a secar as reservas internacionais do país, além de aumentar mais os patamares das taxas de juros na economia, para manter a inflação sob controle estatal, elevando o custo de vida somado à baixa qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade (CARIO, ALEXANDRE e VOIDILA, 2002, p. 103-136).

Mesmo diante do cenário prejudicial à sociedade, a busca incessante pela estabilidade econômica deu novo fôlego à administração de Fernando Henrique Cardoso, que conseguiu a eleição para um novo mandato (1999-2002), mas que ficou marcado pela elevação da taxa de juros, empobrecimento da população, aprofundamento das medidas neoliberais, crises de infraestrutura, crises internacionais, como na Argentina (2001), e a perseguição fracassada em alcançar as metas para a inflação, que se tornou o novo instrumento de governo como espelho econômico nacional no controle da inflação (OLIVEIRA e TUROLLA, 2003).

Ante ao endurecimento do modelo neoliberal brasileiro, o governo Lula (2003-2010) assumiu a Presidência da República para resgatar a confiança do Estado junto à sociedade em geral, mas não se desfazendo das conquistas obtidas na administração anterior, porém aprimorando-as a alavancando a questão do crescimento econômico e do emprego.

Os primeiros anos dessa nova administração foram para, além do resgate da confiança da sociedade, também do investidor internacional e dos organismos estrangeiros,

a fim de demonstrar uma aproximação com um Estado estável e moderado e afastar a ideia de radicalismos e excessos verificados em outros países latino-americanos como Venezuela e Argentina (MENDONÇA, GALVÃO e LOURDES, 2011, p. 63-68).

Assim, em meio a estabilidade econômica alcançada, a busca pela recuperação da atuação estatal foi o próximo passo, passando principalmente pela questão de investimentos sociais e em infraestrutura nacional, dois estrangulamentos herdados pela crise inflacionária e pelo controle de gastos dos anos anteriores na Nova República.

O fomento à dinamização do mercado interno passou pelo incremento aos programas sociais, incentivos fiscais a determinados setores voltados ao consumo das famílias, além da retomada ao processo industrial e melhorias na acessibilidade à área educacional em todas as instâncias.

Na questão da infraestrutura, as concessões à iniciativa privada foram mantidas, aprimoradas e potencializadas, juntamente com ações do próprio governo, principalmente a partir da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (2007), que focou na superação dos estrangulamentos nas frentes de transporte, habitação, saneamento e energia (GOVERNO DO BRASIL, 2015).

Entre 2003 e 2008, o Brasil experimentou uma taxa de crescimento sólida, com uma média de 4,2% ao ano (CURADO, 2011, p. 92), além de ter mantido o índice inflacionário sempre dentro das previsões do sistema de metas para a inflação (IBGE, 2015), mantendo, assim, o controle do Estado sobre o sistema financeiro no que diz respeito à estabilidade de preços.

Com uma dinâmica mercadológica interna, um setor industrial consolidado, um nível de emprego satisfatório às necessidades do mercado, uma ampla gama diversificada de comércio internacional, além das finanças públicas saudáveis, foi possível a superação da maior crise econômica desde 1929 com problemas de baixo potencial agressivo ao Brasil (FONSECA, 2002, p. 507-536).

A solidez do setor financeiro e das contas externas auxiliou também na manutenção da estabilidade econômica do Brasil, além da complexidade da matriz comercial

brasileira, muito mais diversificada se comparada a da década de 1930, eminentemente agrário-exportadora. A atual, mais madura, prioriza tanto o setor externo quanto o interno e não depende de apenas uns poucos bens, como ocorreu em meio à Crise de 1929 (FONSECA, 2002, p. 507-536).

Em 2011, houve a troca de liderança da administração federal e um novo governo deu continuidade às políticas do governo anterior, lançando uma segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), manteve a política de concessões de infraestrutura à iniciativa privada, mas o esgotamento de incentivos à economia interna e o enfraquecimento do comércio internacional prejudicaram as contas públicas, que viram ainda o valor do preço do barril do petróleo despencar (G1, 2015), além de um desequilíbrio da taxa de câmbio no início do ano de 2015 (UOL, 2015).

Essa aparente desestabilização da economia brasileira fez o governo tomar medidas no sentido de iniciar um processo de ajuste fiscal das contas públicas, além de elevar a taxa de juros, a fim de conter a inflação, que atingiu um patamar próximo do teto da meta (6,5%) em 2014.

Um ponto negativo foi o severo desestímulo da produção industrial, do consumo interno, do enxugamento do crédito e da economia brasileira de forma geral. A previsão da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de crescimento negativo (-0,5%), segundo a última análise do organismo para o ano de 2015.

Diante da diversidade de cenários e governos apresentados nos últimos vinte anos da história brasileira, é possível evidenciar rearranjos, reformas institucionais, busca pelo desenvolvimento socioeconômico, mudanças em parâmetros ambientais, todos elementos que visam às metas e ao futuro sustentável do Brasil para as próximas gerações.

Os pilares de um desenvolvimento sustentável (RIO + 20, 2012) abarcaram o equilíbrio do sistema econômico nacional, em um primeiro momento, e, logo após, a busca pela modernização, otimização e potencialização do modelo adotado, bem como a manutenção do *status quo* quando referente à estabilidade sociopolítica e econômica em geral.

Outro pilar evidenciado no desenvolvimento sustentável diz respeito à questão social, ao passo que o

Estado brasileiro vem focando nas populações de renda menos favorecida, através dos mais diversos programas sociais e acessibilidade às instituições educacionais, além de ampliar consideravelmente a gama de empregos e da renda do trabalhador. A inclusão social é o novo foco das demandas do novo século.

O pilar ambiental de um desenvolvimento sustentável integrado aos demais (RIO + 20, 2012) será melhor detalhado ao longo do presente trabalho, pois, apesar da grande diversidade ambiental do Brasil, a preocupação em manter um meio ambiente natural sustentável, bem como no já modificado pela ação humana, não vem recebendo a atenção devida das políticas públicas de governos, apesar dos avanços verificados em âmbito de legislação e atuação estatal.

3 A SUSTENTABILIDADE E A ECONOMIA BRASILEIRA: UMA VISÃO DAS PRÁTICAS E CONQUISTAS OBTIDAS EM MEIO À CONTEMPORANEIDADE

No ano de 2012, foi realizada na cidade do Rio de Janeiro a maior conferência sobre desenvolvimento sustentável no mundo, a Rio + 20, evento que ocorreu vinte anos após a primeira rodada, que ficou conhecida como ECO 92, que também aconteceu naquela cidade e já colocava em foco a questão de um desenvolvimento sustentável que abrangesse uma amplitude de questões.

Apesar de abranger questões que viriam a caracterizar-se como sustentáveis, a restrição a questões ambientais marcou o encontro em 1992 (SENADO FEDERAL, 2012). Dez anos após, em Johannesburgo, na África do Sul, a titulação em relação às práticas sustentáveis tomou forma institucional junto à instituição responsável, a Organização das Nações Unidas, que passou a agregar o desenvolvimento sustentável mais claramente no encontro da Rio + 10, em 2002.

A Agenda 21, surgida na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Meio Ambiente (ECO 92) foi o ponto de referência para mudanças de hábitos e costumes da população mundial num cuidado maior do ser humano para com o próprio planeta. Diante desse projeto, os próprios países participantes lançaram, em paralelo, agendas de desenvolvimento sustentável de acordo com as especificidades e peculiaridades de suas economias (MMA, 2015).

Inicialmente, as discussões em torno do meio ambiente foram mais contempladas, como supracitado, pois um desenvolvimento sustentável passava predominantemente por um ambiente natural equilibrado e minimamente afetado pela ação humana. O respeito mútuo entre o homem e a natureza deveria ser prioridade diante dos avanços de mudanças climáticas e das interconexões entre os diversos sistemas naturais e as necessidades das sociedades pelo mundo.

A Agenda 21 global visa clarificar métodos que componham uma justiça social, a proteção ambiental e uma economia eficiente (MMA, 2015). A conciliação de tais políticas foi idealizada a partir de consultas à população e encerradas em um documento em 2002, mas há a possibilidade de serem realizadas agendas junto às instituições municipais e locais com base nas agendas nacional e global.

Diante da preocupação global com um desenvolvimento econômico e social mais responsável, a sustentabilidade passou a integrar a preocupação das iniciativas pública e privada, bem como da sociedade em geral, mas se chegou a um ponto em que ser sustentável passa-se além do respeito ao meio ambiente, mais ainda a buscar a concessão de direitos e deveres ao ser humano e, ainda, uma economia menos predatória e irracional.

O Brasil abraçou a causa sustentável, mas mais do que se comprometer com as práticas sustentáveis, tem-se a questão de pôr em prática tais conceitos a fim de dar concretude não somente à Agenda 21, mas também a própria Constituição da República, leis infraconstitucionais, tratados de direito internacional e aos direitos básicos da população, sejam eles subjetivos ou não (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012).

Diante dos grandes eventos que o Brasil vem sediando desde o ano de 2011, é possível evidenciar mais a questão da adoção, por parte do poder público, de práticas sustentáveis. As grandes obras de infraestrutura e aplicabilidade de normas antes distanciadas a segundo plano tomaram forma e estão alterando o cenário desde os Jogos Mundiais Militares de 2011, a Rio + 20 (2012), a Jornada Mundial da Juventude (2012), a Copa do Mundo da FIFA (2014) até os Jogos Olímpicos de 2016.

As ações do Estado brasileiro com atuações em caráter nacional e, por vezes, regionais e locais das mais diversas administrações públicas dos entes federados também contam como um esforço do país em alcançar, antes de um desenvolvimento propriamente dito, sustentabilidade como base para que as gerações futuras usufruam melhor as conquistas de épocas passadas (GOVERNO DO BRASIL, 2012).

O Programa de Aceleração do Crescimento, os programas de fomento às atividades econômicas via BNDES e demais bancos e instituições financiadoras públicas, além dos programas assistencialistas, vêm na perspectiva de inclusão social, melhoria do desempenho econômico, não em relação somente ao crescimento, mas ainda na questão da eficiência e otimização das instituições sobre o avanço econômico e melhoria de vida, além da redistribuição de renda e acesso a setores e bens antes limitados dadas as restrições orçamentárias do cidadão.

Diante dos fatos apresentados, é evidente a introdução do Brasil, em âmbito nacional e internacional, nos círculos de discussões sobre práticas sustentáveis. O ponto alto, na contemporaneidade, sobre a adoção e capacidade do país em conseguir adotar tais práticas, ocorreu durante a RIO + 20, que testou ainda a questão da diplomacia brasileira em angariar um documento final que pudesse ser aceito pelas nações participantes do encontro e que demonstrasse um caráter ousado pelo Brasil a fim de buscar seguidores na conferência (SENADO FEDERAL, 2012).

Um outro ponto a levantar na questão da busca por um desenvolvimento sustentável passa pelo crescimento econômico verificado no Brasil e que manteve um ritmo acelerado entre os anos de 2003 e 2010, perfazendo um

caminho que abrange os mais diversos setores, desde o energético até o educacional.

Iniciando uma análise pelo setor energético, verifica-se que a matriz brasileira é dominante de origem hidrelétrica (ANEEL, 2015), o que a classifica como sendo de origem limpa e eficiente, dados os recursos hidrológicos abundantes no território brasileiro e a ausência de elementos poluidores do ar e da terra.

Em vista de uma economia que demanda cada vez mais recursos energéticos, o Brasil possui uma matriz com alto rendimento sustentável em relação ao meio ambiente, por não poluir com fontes tradicionais, como de origem mineral, e ao bem-estar social da população, que se vale de uma grande reserva desses recursos energéticos (ANA, 2015), ditos limpos, para a geração de energia para os centros urbanos e rurais, além do desenvolvimento social de toda a população.

Outro ponto essencial a tratar como base de um desenvolvimento sustentável ocorre quanto ao setor educacional, o qual serve de ponto de partida para a conscientização e o melhor aproveitado humano para o aprendizado, consolidação, aprimoramento e reciclagem de práticas sustentáveis, bem como orientações domésticas para com afazeres corriqueiros, que, postos em conjunto de convivência social, acabam por elevar a importância de tais ações, principalmente em relação aos centros urbanos (MMA, 2015).

Outro setor que se deve levar em consideração na busca por um desenvolvimento sustentável encontra-se na acessibilidade do público em geral, inclusive do próprio Estado, trata-se das práticas sustentáveis, seja por meio de financiamentos, provimento físico ao acesso, bem como a colocação em prática de planos elaborados com o objetivo da busca pelo desenvolvimento sustentável.

O papel do Estado não é solitário, ou seja, a iniciativa privada e a própria população devem atuar em conjunto na busca pelo desenvolvimento sustentável. O equilíbrio da balança não deve pesar somente para a atuação estatal, como ocorre por diversas vezes, a responsabilidade pelos atos recaírem sobre a administração pública pela ausência de políticas que demarquem um desenvolvimento ou práticas

sustentáveis (FLORIANO, 2007, p. 1-4).

A iniciativa privada pode dar seus passos na busca por um desenvolvimento sustentável, como verifica-se na reciclagem de materiais utilizados na linha de produção, no descarte consciente de resíduos, investimentos no setor educacional e conscientização da população, interatividade junto às comunidades no entorno das plantas e firmas em geral, dentre outros fatores (FLORIANO, 2007, p. 46-73).

Quanto à população, as atitudes individuais definirão parte considerável da educação e da vivência em sociedade do cidadão, desde a escolha de um eletrodoméstico, passando pelo descarte de resíduos domésticos, até a conscientização familiar e costumes tomados diante da comunidade.

Cabe ainda ao cidadão fiscalizar as atitudes do Estado quanto ao cumprimento de normas definidas por ele mesmo, ou em conjunto com a sociedade, na busca por uma sustentabilidade duradoura e efetiva, que abranja a todos os habitantes do espaço geopolítico definido de forma igualitária, senão, abrangente.

Apesar de o assunto sustentabilidade ter entrado em voga nos mais variados canais de discussões no Brasil, principalmente no estado do Rio de Janeiro, palco de diversos eventos internacionais nos últimos sete anos, ainda é evidente que as práticas sustentáveis tanto da iniciativa pública, quanto da privada, e da população em geral, ainda estão distantes de ponto ideal de aproveitamento das possibilidades inseridas no espaço, urbano.

A poluição de mananciais e do mar territorial que circunda tanto o estado como o país ainda é grande e sem um controle efetivo por parte do Estado. O avanço de construções em meio a áreas verdes, de forma descontrolada, agrava o cenário.

A questão do transporte público problemático, apesar de grandes investidas do poder público na otimização deles, é outro ponto que questiona alternativas sustentáveis à população, bem como a questão da limitada atuação da iniciativa em privada em melhorar e globalizar as suas práticas no meio social brasileiro.

4 OS EVENTOS GLOBAIS E AS PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL

O ano de 2011 iniciou uma década de grandes eventos a serem sediados no Brasil, todos eles em âmbito global, desta feita, e valendo-se da visibilidade de tais acontecimentos, torna-se importante analisar as heranças sustentáveis, bem como a efetividade e as perspectivas na adoção de tais práticas, passados os anos de agitação sobre a temática dos acontecimentos internacionais.

O Rio de Janeiro é o grande ator em comum, já que todos os eventos internacionais serão sediados ou passarão pela cidade em algum momento. Serão destacados, primeiramente, os Jogos Mundiais Militares de 2011; no ano seguinte, ocorreu a Conferência da ONU sobre sustentabilidade, a RIO + 20; em 2013, foi a vez da Jornada Mundial da Juventude; no mesmo ano, a vez foi da Copa das Confederações da FIFA, uma preparatória para o ano de 2014, com a Copa do Mundo da FIFA. Para o ano de 2016, encerrado o ciclo de análises deste trabalho, ocorreram os Jogos Olímpicos, na cidade do Rio de Janeiro.

Com o intuito de evidenciar a questão das práticas sustentáveis, o Projeto Sustentabilidade Ambiental dos 5º Jogos Mundiais Militares trouxe à tona os elementos utilizados na infraestrutura e em meio aos acontecimentos do evento, focando medidas que respeitem o meio ambiente. Foram quatro as áreas objetivadas pelo projeto: sustentabilidade das obras e serviços, economia de água e energia, gestão de resíduos e incentivos ao plantio compensatório de mudas (REVISTA VERDE OLIVA, 2011).

A sustentabilidade das obras e serviços ocorreu com o descarte e reaproveitamento de materiais utilizados na execução no canteiro, foram plantadas 2.150 mudas de plantas nativas da Mata Atlântica, durante a execução do evento foram medidos e fiscalizados o consumo de água e a gestão dos resíduos sólidos para um consumo e descarte consciente do material utilizado (REVISTA VERDE OLIVA,

2011).

Diante desse pontapé no ano de 2011, a Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20) foi o próximo evento realizado, tema que já foi esgotado neste trabalho, sendo ele um marco que consolidou as discussões em torno da questão da sustentabilidade em um país com diversos problemas socioeconômicos a serem superados, justamente objetivando-se um desenvolvimento sustentável.

A Copa das Confederações e a Copa do Mundo da FIFA, em 2013 e 2014, respectivamente, obedeceram aos mesmos critérios de empregabilidade de um selo sustentável nas obras de infraestrutura das 12 arenas de esportes ao redor do Brasil. A sustentabilidade, nesses eventos, foi em grande parte voltada para o meio ambiente, com soluções ecológicas dos estádios de futebol (GOVERNO DO BRASIL, 2014).

Houve ganhos de eficiência nos transportes públicos para ambos os eventos e nas cidades-sede do evento (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Natal, Fortaleza e Manaus), como expansão de metrô e implantação de sistemas de Sistema de Ônibus Rápidos (BRTs). O cenário que se depreende é de uma restrição à imagem da sustentabilidade verde ainda dominando a ótica política nas decisões tomadas sobre os eventos esportivos (SENADO FEDERAL, p. 1-30)

Os Jogos Olímpicos de 2016, na cidade do Rio de Janeiro, demonstraram um olhar mais expansivo no que diz respeito à sustentabilidade. O emprego de medidas sustentáveis ao meio ambiente é ainda um foco, mas as sustentabilidades social e econômica ganharam espaço nesse evento, seja por meio da iniciativa pública ou pela privada (RIO 2016, 2015).

A ampla divulgação e inserção de voluntários nos Jogos Olímpicos é um ponto social positivo, abarcando temas como diversidade, inclusão e acessibilidade (COMITÊ RIO 2016, 2015), juntamente com a questão, definida pelo próprio comitê como “Prosperidade”, baseada na cadeia de interatividade entre os Jogos Olímpicos e a administração dos recursos recebidos por eles e como a gestão eficiente afeta as decisões sobre o evento.

Em suma, o Comitê Rio 2016 baseia a atuação sustentável em três pilares supracitados, mas aqui utilizados com as expressões específicas do organismo, quais sejam: planeta (meio ambiente), pessoas (inclusão social) e prosperidade (gestão eficiente).

Diante dos eventos apresentados é evidente que, apesar das práticas e conscientização social, o Brasil ainda tem muito a avançar no conceito e, principalmente, melhorar a gestão pública e atuação privada diante do tema sustentabilidade, pois mesmo em meio ao foco no meio ambiente, os grandes eventos não foram capazes de otimizar um tratamento mais respeitoso para com a natureza, como nos problemas recorrentes evidenciados nas Baías de Guanabara e Sepetiba, nos sistemas lagunares da baixada de Jacarepaguá, na Lagoa Rodrigo de Freitas e nas ocupações irregulares nos maciços da Pedra Branca e da Tijuca.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil está amplamente inserido no processo de globalização neste início de século XXI, transformando o país parte de uma rede socioeconômica e política interconectada com as mais diversas partes do globo terrestre, tornando-o ao mesmo tempo dependente, expectador, participante ativo, negociador, dentre tantos outros elementos em meio ao complexo sistema global vigente.

A globalização permitiu ao país uma mudança de hábitos e costumes, bem como inseriu o Brasil nas novas demandas internacionais na busca pelo equilíbrio e racionalização nos atos do ser humano para com as demais gerações que estão por vir, sejam tais atitudes relacionadas ao meio ambiente, ao social ou à economia.

O processo de inserção do país na complexa rede global também evidenciou uma economia com grande potencial de expansão e uma sociedade equilibrada em relação ao próprio país, sem conflitos que desestabilizem política e economicamente o Brasil. Esses fatores internos chamaram a atenção da comunidade exterior, assim como a forte e promissora economia que se tem verificado desde 1995, continuamente.

Assim, os grandes eventos globais têm sido constantemente sediados no Brasil ao longo dos últimos anos, seguidamente demonstrando o alto interesse pelo país, bem como a mudança de hábitos e costumes internos, adequando-os muitas vezes às novas demandas externas, a sustentabilidade é o elemento que hoje se faz essencial nas mesas de discussões sociopolíticas e econômicas do país.

Em meio aos diversos eventos o destaque sobre o tema da sustentabilidade ficou com a Conferência das Nações Unidas Sobre Sustentabilidade (Rio + 20), que trouxe à tona um tema mais amplo e testou a capacidade do Brasil sobre o seu poder nas negociações internacionais e, mais ainda, diante das práticas sustentáveis em sua amplitude máxima, abrangendo os mais diversos temas, como inserido no documento-base (documento zero) para as negociações do encontro e no comprometimento com a Agenda 21.

Mesmo com tais eventos sediados no Brasil, o tema sustentabilidade ainda é tratado, na prática, com restrição e não há uma perspectiva de longo prazo quanto a sua vigência nos mais diversos entes federados, nas suas três instâncias (federal, estadual e municipal), bem como por parte da iniciativa privada.

A restrição nacional ainda ocorre com uma visão antiquada sobre uma perspectiva ambiental somente, ou predominante, em detrimento das demais. Não é um fato generalizado, mas ainda muito presente na realidade brasileira, que ostenta um cenário dificultoso para o cidadão, seja na questão da eficiência de gestão do poder público, seja pela atuação parcial da iniciativa privada nos seus afazeres.

Assim como o conceito de desenvolvimento é elemento em constante construção, a sustentabilidade no Brasil também o é pelo simples fato de que ainda há muito em que avançar na aplicabilidade conceitual e acadêmica do tema sobre a realidade emergente brasileira no cenário da rede de globalização.

BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. *Matriz de Energia Elétrica*. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/OperacaoCapacidadeBrasil.cfm>>. Acesso em 22 de abr. 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. *Atlas Brasil Abastecimento Urbano de Água*. Disponível em: <<http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/Home.aspx>>. Acesso em 21 abr. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional*. In: São Paulo Em Perspectiva, São Paulo: v. 20, n. 3, jul./set. 2006, p. 5-24.

CARIO, S. A. F., ALEXANDRE, A., VOIDILA, T. M. *Investimento direto externo na economia brasileira nos anos 90: significado, alcance e consequências ao desenvolvimento*. Textos de Economia da UFSC, v.7, n.1 p.103-136.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL –RIO + 20. Documento de contribuição brasileira à Conferência RIO+20. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at_download/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2015.

CURADO, M. *Uma avaliação da economia brasileira no governo Lula*. Disponível em: <<http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/Especial%20Capa/Marcelo%20Curado.pdf>>. Acesso em 10 abr. 2015.

FLORIANO, E. P. *Políticas de Gestão Ambiental*. Santa Maria, 2007. Disponível em: <http://www.geoplan.net.br/material_didatico/Materiais_Disciplina_Plan_Geoamb_2013/Políticas%20de_Gestao_Ambiental.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2015.

FONSECA, R. *Diversificação Regional das Exportações Brasileiras: Um Estudo Prospectivo*. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_desafio/Relatorio-11.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2015.

G1 – PORTAL DE NOTÍCIAS DA GLOBO. *Entenda a queda do preço do petróleo e seus efeitos*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/entenda-queda-do-preco-do-petroleo-e-seus-efeitos.html>>. Acesso em 2 abr. 2015.

- GOVERNO DO BRASIL. Orçamento Federal. *Partindo do princípio constitucional que garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e que é dever do Poder Público defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, o governo federal instituiu na última sexta-feira, 8/06, por meio da Portaria Interministerial nº 244, o Projeto Esplanada Sustentável - PES*. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/noticias/portugues/noticias/2012/junho/projeto-coloca-sustentabilidade-na-agenda-central-do-governo>>. Acesso em 10 abr. 2015.
- GOVERNO DO BRASIL. *Portal da Copa - Sustentabilidade*. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sustentabilidade>>. Acesso em: 20 abr. 2015.
- GOVERNO DO BRASIL. *Inflação*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/inflacao>>. Acesso em: 21 abr. 2015.
- MENDONÇA, H. F., GALVÃO, D. J. C., LOURDES, R. F. V. *Exuberância e risco do mercado financeiro: herança do Governo Lula*. Disponível em: <<http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/Especial%20Capa/Helder%20Ferreira%20de%20Mendonca%20-%20Delio%20Jose%20Cordeiro%20Galvao%20-%20Renato%20Falci%20Villela%20Loures.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2015.
- MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Educação Ambiental*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/educacao-ambiental>>. Acesso em: 22 abr. 2015.
- OLIVEIRA, G., TUROLLA, F. *Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702003000200008&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 abr. 2015.
- PIRES, M. F. C., REIS J. R. T. *Globalização, neoliberalismo e universidade: algumas considerações*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-32831999000100003&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 abr. 2015.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil da Presidência da República, Subchefia Para Assuntos Jurídicos. *Decreto Nº 7.746/12*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 14 abr. 2015.
- REVISTA VERDE OLIVA. *Sustentabilidade Ambiental*. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/c/document_library/get_file?uuid=b78e84d5-189e-428d-a9fa-de5c7cdaa728&groupId=52610>. Acesso em: 22 de abr. 2015, pp. 29-31.
- RIO 2016. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://www.rio2016.com/sustentabilidade/>>. Acesso em: 2 mai. 2015.
- SENADO FEDERAL. *Conferência rio-92 sobre o meio ambiente do planeta: desenvolvimento sustentável dos países*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentaveis-dos-paises.aspx>>. Acesso em 20 de abr. 2015.
- SENADO FEDERAL. *Problemas e consensos na Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável Rio+20*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/problemas-e-consensos-na-conferencia-sobre-desenvolvimento-sustentavel-rio20.aspx>>. Acesso em: 20 abr. 2015.
- SICSÚ, J. *Do Neoliberalismo ao Desenvolvimentismo*. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/sicsu011008.pdf>>. Acesso em: abr. 2015.
- UOL. *Projeções de analistas de câmbio em 2015 são as piores em 5 anos. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2015/12/23/projecoes-de-analistas-de-cambio-em-2015-sao-as-piores-em-5-anos.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2015*



v. 4, n.4, jul./dez. 2018 ISSN: 2527 - 1253

Relato de Experiência

“Peregrinos da ordem do desenvolvimento”: Gestores públicos do Nordeste na formação [da administração pública] do estado republicano (1930-1964) - Alberto Guerreiro Ramos, Celso Furtado, Cleantho de Paiva Leite, Jesus Soares Pereira e Rômulo Almeida (Memórias Brasileiras) ”

Diana Lacs Sichel *

Vatusi de Paula Silva **

* Graduanda em Ciências Sociais e História da Fundação Getulio Vargas. Pesquisadora do projeto “Peregrinos da ordem do desenvolvimento”: Gestores públicos do Nordeste na formação do estado republicano (1930-1964) - Alberto Guerreiro Ramos, Celso Furtado, Cleantho de Paiva Leite, Jesus Soares Pereira e Rômulo Almeida (Projeto Memórias Brasileiras).

** Graduanda em Ciências Sociais e História da Fundação Getulio Vargas. Pesquisadora do projeto “Peregrinos da ordem do desenvolvimento”: Gestores públicos do Nordeste na formação do estado republicano (1930-1964) - Alberto Guerreiro Ramos, Celso Furtado, Cleantho de Paiva Leite, Jesus Soares Pereira e Rômulo Almeida (Projeto Memórias Brasileiras).

O artigo tem como objetivo relatar o processo de pesquisa das bolsistas de iniciação científica Diana Lacs Sichel e Vatusi de Paula Silva, graduandas de Ciências Sociais e História da Fundação Getúlio Vargas (FGV - RJ), como caminho para aplicar os conhecimentos e aprendizados adquiridos em diversas frentes de pesquisa, que tinham uma intersecção entre as nossas áreas de graduação somada à administração pública do Projeto “Peregrinos da ordem do desenvolvimento” na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), realizado desde julho de 2017 até o atual momento. Para tal, faz-se uma exposição sobre os instrumentos de pesquisa utilizados para dominar a biografia dos Peregrinos: Alberto Guerreiro Ramos, Celso Furtado, Cleanto de Paiva Leite, Jesus Soares Pereira e Rômulo Almeida, à luz de suas atuações dentro do campo da gestão pública. Bem como, os desafios e amadurecimentos que se teve ao longo dos estudos. O artigo faz uma análise sobre o processo de coleta e seleção dos dados, a partir de seus desafios e aprendizado metodológico.

Palavras-chave: Peregrinos da Ordem do desenvolvimento; Gestão Pública; Participação; Extensão Universitária

The article aims to report the research process of the scientific initiation fellows Diana Lacs Sichel and Vatusi de Paula Silva, graduates of Social Sciences and History of the Fundação Getúlio Vargas (FGV - RJ), as a way to apply the knowledge and learning acquired in several research fronts, which had an intersection between our undergraduate areas and the public administration of the Project “Pilgrims of the order of development” at the School of Public Administration and Business of the Getúlio Vargas Foundation (EBAPE / FGV). 2017 until the present moment. To do so, an exposition is made on the research tools used to master the biography of the Pilgrims: Alberto Guerreiro Ramos, Celso Furtado, Cleanto de Paiva Leite, Jesus Soares Pereira and Rômulo Almeida, in the light of their performances within the field of management public. As well as, the challenges and maturation that has had throughout the studies. The article makes an analysis about the process of data collection and selection, based on its challenges and methodological learning.

Keywords: Pilgrims of the Order of development; Public administration; Participation; University Extension

El artículo tiene como objetivo relatar el proceso de investigación de las becas de iniciación científica Diana Lacs Sichel y Vatusi de Paula Silva, graduandas de Ciencias Sociales e Historia de la Fundação Getúlio Vargas (FGV - RJ), como camino para aplicar los conocimientos y aprendizajes adquiridos en en el marco de la reforma agraria y de la reforma agraria, en el marco de la reforma agraria y la reforma agraria. 2017 hasta el momento actual. Para ello, se hace una exposición sobre los instrumentos de investigación utilizados para dominar la biografía de los peregrinos: Alberto Guerrero Ramos, Celso Furtado, Cleanto de Paiva Leite, Jesús Soares Pereira y Rômulo Almeida, a la luz de sus actuaciones dentro del campo de la gestión pública. Así como, los desafíos y madres que se han tenido a lo largo de los estudios. El artículo hace un análisis sobre el proceso de recolección y selección de los datos, a partir de sus desafíos y aprendizaje metodológico.

Palabras clave: Peregrinos de la Orden del desarrollo; Administración pública; participación; Extensión Universitaria

1. Introdução:

A trajetória do funcionalismo público no Brasil contou com notáveis expoentes, a experiência exposta versará sobre o projeto “Peregrinos da ordem do desenvolvimento”, tendo seu início em junho de 2017 e que surgiu do interesse em recuperar a memória dos personagens - Alberto Guerrero Ramos, Celso Furtado, Cleanto de Paiva Leite, Jesus Soares Pereira e Rômulo Almeida - junto à área de administração pública, já que os mesmos tendem a ser reconhecidos no campo da economia, oportunidade essa de apresentar personagens fora do eixo Sul-Sudeste. Somando-se a isso, a oportunidade de fortalecer a história e memória das trajetórias desses nordestinos. Logo esse artigo terá como objetivo expor as experiências e aprendizados do qual obtivemos durante a execução do projeto.

Será necessária uma apresentação sobre a estrutura do trabalho, a abordagem se dará da seguinte forma: a) metodologia que foi utilizada durante o processo de levantamento de fontes acerca das contribuições no ramo de administração pública dos Peregrinos; b) exposição de forma breve e considerações sobre cada um dos personagens acima citados; c) Seguindo revelaremos de forma detalhada nossos desafios e aprendizados durante o processo até o momento, finalizando com as considerações finais.

2. Metodologia:

A proposta metodológica utilizada baseou-se em arquivos físicos e virtuais, como: casa acervo do Centro de Pesquisa e Documentação (CPDOC/FGV-Rio)¹, físico e virtual, arquivo e Biblioteca Nacional, etc. Portanto, se baseiam em uma investigação científica bibliográfica e telemáticas dos dados, além de criar a oportunidade de compreender mais sobre “Entrevistas semi-estruturada: análise de objetivo e de roteiros” (MANZINI, 2004) e “Pesquisa qualitativa em ciências sociais” (GOLDENBERG,

¹ A casa acervo: uma ramificação do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, onde se encontra inúmeros arquivos pessoais de figuras políticas nacionais.

1997).

A coleta de dados serviu para a elaboração de um levantamento bibliográfico e de fontes que serviu para a estrutura do trabalho final. A abordagem prática da metodologia se deu através de levantamento, seleção e reprodução de fontes que contavam com biografias, entrevistas, documentos e relatórios profissionais dos peregrinos no âmbito da administração pública brasileira.

3. Desenvolvimento:

Sobre o levantamento realizado dos peregrinos da gestão pública encontramos informações produzidas na biografia pela historiadora Lucia Lippi “A Sociologia do Guerreiro” (1995). A autora traça uma abordagem importante acerca do ambiente intelectual baiano onde Guerreiro Ramos (Santo Amaro da Purificação/1915) já aos 18 anos disputava espaço na arena intelectual.

Neste período a Bahia possuía a faculdade de medicina, local de efervescência, onde nomes como Nina Rodrigues e Juliano Ferreira figuravam, na mesma obra há um apêndice da entrevista que foi realizada entre o peregrino (Guerreiro Ramos) e a historiadora, onde percebe-se que apesar de prezar pela objetividade e universalidade, Guerreiro Ramos recusa a neutralidade em sua atuação, visto que o mesmo fora criador da proposta que torna a administração uma profissão, além de professor da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP, atual EBAPE). Foi deputado federal, na legenda da Aliança Socialista Trabalhista formada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), porém obteve apenas a segunda suplência.

Guerreiro Ramos foi assessor do presidente Getúlio Vargas, trabalhando também (1951) no Instituto superior de Estudos brasileiros (ISEB). Sempre articulou o seu trabalho como funcionário público com incessante pesquisa intelectual sobre a sociedade brasileira. Pode ser considerado integrante da formação ideológica “nacional-desenvolvimentista” elemento característico que guiou os

futuros projetos políticos. Durante sua trajetória de vida, muitas vezes caía na dualidade de um sociólogo engravatado, isso é, ao mesmo tempo em que era intelectual, seu caminho traçou o ambiente de labor técnico. Em nossas pesquisas identificamos o Guerreiro Ramos jornalista, colaborando com *O imparcial*, da Bahia, *o diário*, de Belo Horizonte, última hora, *O jornal* e, por fim, *Diário de Notícias*, esses três últimos da cidade do Rio de Janeiro.

Em relação a pautas que podem ser consideradas atuais o Peregrino (Guerreiro Ramos) era preocupado com questões nacionais como reforma agrária, intervencionismo do Estado sobre as relações econômicas, exclusividade estatal na administração do petróleo, nacionalização da indústria farmacêutica, entre outras medidas onde o Estado era o soberano sobre os assuntos fundamentais ao mesmo tempo que tornaria o país desenvolvido.

Celso Furtado nasceu em Pombal/1920, na biografia realizada pelo CPDOC em seu dicionário Histórico-Biográfico², apresenta a sua contribuição para o campo da gestão pública, onde o mesmo contribuiu com estudos sobre o Nordeste. Celso Furtado foi um grande estudioso dentro da academia, formado em Direito pela universidade Nacional no Rio de Janeiro e com especializações de aprofundamento ao redor do mundo, como Cambridge (Reino Unido). Seu foco sempre foi a América Latina, com um olhar especial sobre o Brasil e principalmente acerca do Nordeste. Ao longo de sua vida nunca deixou de aprimorar seus conhecimentos e continuou se dedicando ao estudo sobre a seca no Nordeste e quais seriam as possíveis formas de resolução desse problema.

Ao longo de sua trajetória de vida idealizou inúmeros órgãos de assistência tanto para a América Latina como para o Nordeste brasileiro. Ele participou como diretor da recém-criada Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), um órgão da Organização das Nações Unidas (ONU). A partir de um convite de Juscelino Kubitschek (JK) para presidir o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Com esses estudos já elaborados e com um maior aprofundamento o Peregrino (Celso Furtado) idealizou uma estrutura mais abrangente, que deu origem a Superintendência do Desenvolvimento

do Nordeste (SUDENE), em 1959. Conhecedor da gestão pública, fez parte da diretoria do Banco do Desenvolvimento Econômico (BNDE). Não obstante o trabalho como Gestor Público de Celso Furtado é omitido em detrimento de sua atuação como economista.

No acervo do CPDOC foram encontradas entrevistas, dentre elas a de Cleanto Paiva Leite que nasceu na Paraíba em 1921. Em 1936, começou a trabalhar no Jornal *Diário de Pernambuco* para se sustentar financeiramente ao longo da Faculdade de Direito do Recife. No início da década de 1940 se tornou bibliotecário da Biblioteca Pública Estadual de João Pessoa, nesse momento começou a ter um maior contato com as publicações do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Pelo seu conhecimento teórico e suas relações sociais, Cleanto de Paiva Leite, foi indicado para se tornar primeiro secretário do DSP (daspinho). Mantendo seu perfil acadêmico, redigiu projetos de pesquisa para uma bolsa em potencial na Inglaterra. Realizou um plano de estudos sobre administração e foi selecionado para aprofundar seus conhecimentos com bolsa (pelo British Council) na London School of Economics (LSE).

Em 1946 Cleanto de Paiva Leite foi chamado para representar o Brasil no departamento de “territórios não autônomos” na Organização das Nações Unidas (ONU). Portanto, viajou a Nova York (Estados Unidos da América – EUA), onde ocupou o cargo de “political affairs officer”, que seria permanente, mas permaneceu nos EUA até janeiro de 1951, como “funcionário internacional”. Nesse mesmo ano, Cleanto de Paiva Leite se tornou representante do Brasil no Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Retornou ao Brasil em 1951, assumindo o cargo de assessor da Casa Civil no governo de Getúlio Vargas. Na mesma época e no mesmo ambiente participou com Rômulo de Almeida, Inácio Rangel, Jesus Soares Pereira e João Neiva de Figueiredo na equipe da Assessoria da República. No ano seguinte (1952), foi nomeado oficial de gabinete, nesse momento Cleanto de Paiva Leite começou a despachar diretamente com o presidente. No mesmo ano foi nomeado, por Getúlio Vargas, primeiro membro do Conselho Nacional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) onde permaneceu por dez anos.

² Dicionário Histórico – Biográfico, 1. Edição, FGV, 1984.

Exerceu inúmeros cargos dentro da máquina pública, onde deixou o seu legado. Entre eles, foi chefe de gabinete do ministro da aviação e obras públicas Lúcio Meira em 1957. Representou o BNDE no Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) – mesma instituição que Celso Furtado atuou. Além do ambiente público, também se dedicou a trabalhos em instituições privadas, como foi o caso da Fundação Getulio Vargas (FGV) onde ele fundou o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), que foi diretor executivo.

Assim como todos os Peregrinos, Cleanto de Paiva Leite, nunca deixou de se aperfeiçoar intelectualmente, vindo a cursar anos depois pós-graduação na Universidade de Columbia (NY) e na Universidade de Nova York.

Ainda durante pesquisa no arquivo do CPDOC, foi encontrado informações sobre o peregrino Rômulo Almeida, nascido em Salvador, 1914. Gradou-se bacharel pela Faculdade de Direito da Bahia (1933), entretanto dedicou-se a economia. Alçando o cargo de diretor do Departamento de Geografia e Estatística do território do Acre. Foi também professor substituto de ciências econômicas e administrativas da Faculdade do Rio de Janeiro. Em 1946 foi assessor da comissão de investigação econômica e social da Assembleia Nacional Constituinte, participando de diversas subcomissões entre 1948-1949, dentre elas a comissão mista brasileira-americana de estudos econômicos. Em 1953 se tornou consultor econômico da Superintendência da Moeda e do crédito (Sumoc), no mesmo ano foi presidente do Banco do Nordeste do Brasil, entretanto após o suicídio de Getúlio Vargas (1954) demitiu-se do cargo afim de concorrer pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ao cargo de deputado federal, a qual foi eleito.

Durante os anos de 1957 e 1959 reorganizou o Instituto de Economia e Finanças da Bahia. Representou essa mesma cidade na SUDENE e posteriormente foi nomeado secretário de economia. Em 1961 ocupou o cargo de diretor da Companhia Ferro e Aço de Vitória.

Com relação à Romulo Almeida, cabe o destaque de sua grande atuação dentro da arena política, principalmente em relação ao estabelecimento de conexões entre sujeitos altamente qualificados voltados ao funcionalismo público.

Jesus Soares Pereira nasceu em Assaré (1910). Trabalhou como telegrafista para custear os seus estudos dos 15 aos 21 anos. Durante a sua formação aproximou-se do positivismo. Após se mudar ao Rio de Janeiro conheceu Mário Barbosa Carneiro (Direto geral do setor de administração do Ministério da Agricultura), o interesse comum ao positivismo permitiu a união de ambos. Propiciando que Jesus Soares Pereira fosse nomeado por Mário Barbosa Carneiro a um cargo dentro da diretoria geral de contabilidade do ministério, iniciando assim a sua carreira dentro da administração pública. Em 1934, prestou concurso público e passou para a secretaria do Estado da Agricultura. Em 1943 elaborou um plano para política energética, que permitiu o estabelecimento de usinas para a exploração da energia elétrica. Dois anos depois conquistou o diploma em ciências sociais pela Faculdade Nacional da Universidade do Brasil (atual UFRJ).

Jesus Soares Pereira foi chamado para assessorar a Assembleia Nacional Constituinte (1946), onde estabeleceu contato com Rômulo de Almeida. Posteriormente, em 1951, voltou a trabalhar com o mesmo na Assessoria econômica da Presidência da República. Foi nesse ambiente de trabalho que desenvolveu pesquisas sobre política energética e dedicou-se ao primeiro plano do carvão nacional.

Com relação ao peregrino Jesus Soares Pereira, foram encontrados muito pouco sobre a sua vida pessoal, entretanto mostram a sua vasta produção profissional. Pelas fontes documentais encontradas no arquivo do CPDOC, percebe-se que o mesmo era um homem de projetos, metódico e centrado. Não à toa elaborou planos para a rede ferroviária federal, estabeleceu a política do governo para o petróleo (1951), que permitiu com que a Petrobrás fosse criada (1953). Assim como Alberto Guerreiro Ramos, Jesus Soares Pereira esteve presente na Fundação Getulio Vargas.

4. Desafios da Pesquisa:

Durante a realização do projeto houve dificuldades, no que tange a encontrar informações acerca de Cleanto Paiva Leite, Jesus Soares Pereira e Rômulo Almeida,

apesar da contribuição estratégica que eles tiveram na administração pública suas memórias são pouco registradas mesmo em acervos como o do CPDOC, que é destinado a personalidades políticas nacionais, demonstrando um campo que ainda merece ser explorado, tanto nas áreas da administração pública, como a da história e da sociologia. Mesmo diante de certa restrição de informações acerca dos personagens citados acima, as fontes encontradas são de extrema importância para compreensão da política nacional.

As fontes encontradas são estratégicas para a compreensão da gestão atual e estudos sobre a administração pública, pois é possível a partir dela verificar intenções e objetivos de vários órgãos criados à época. A partir delas é possível se pensar na possibilidade de se aproveitar estruturas ainda úteis para as estruturas públicas dos dias atuais e outras que necessitam passar por um processo de reciclagem.

O arquivo sobre Jesus Soares Pereira, mostrou-se um tanto restrito a suas anotações de trabalho, cálculos de planejamento, assinaturas em relatórios entre outros documentos de objetivos e registros não identificados, pouco se encontrou de sua vida pessoal. Sobre o Rômulo Almeida, assim como Jesus Soares Pereira, suas relações pessoais também não se fizeram muito presentes no levantamento, neste caso, o grande achado foi a entrevista que o mesmo cedeu ao programa da história oral do CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.

Outro obstáculo para a pesquisa se deu na seleção de informações que tangenciariam o tema, foi que durante o levantamento, ocorreram dificuldades com relação a parição do nome de um dos peregrinos da ordem do desenvolvimento significava necessariamente o encontro de uma fonte, além da dificuldades de catalogação permaneceu de modo especial no acervo de Jesus Soares Pereira. O que por outro lado proporcionou a perspicácia e o desenvolvimento de um filtro que permitiu gradativamente um critério de apuração dos materiais que eram encontrados

Diante dessa análise, fica nítido que alargamos nosso conhecimento acerca dos peregrinos da ordem do desenvolvimento. Conhecemos uma outra versão de Alberto Guerreiro Ramos e Celso Furtado, onde um é salientado como sociólogo e o outro como economista, respectivamente, nas pesquisas atuais, porém ambos também tiveram efetivo papel como servidores públicos. Pode-se perceber a necessidade de se produzir material memorialístico das figuras Cleanto de Paiva Leite, Jesus Soares Pereira e Rômulo Almeida, diante de sua concreta e ampla contribuição dos mesmos para a formação dos atuais órgãos administrativos.

Escutar entrevistas em termos de experiência foi absolutamente significativo e enriquecedor para desenvolver na prática o aprendizado de coleta e seleção dos dados. A pesquisa nos possibilitou melhor compreensão acerca de métodos de planejamento e estrutura administrativa. Assim como, podemos perceber quais ideias à época.

Esse método, nos permitiu compreender um pouco mais sobre cada um dos peregrinos, observamos a sua fala, pensamentos e oscilações no tom de voz acerca de determinados temas. Diante das longuíssimas entrevistas e exaustivas aprendemos informação pertinentes ao escopo da nossa proposta.

O projeto Memórias Brasileiras é atual e necessário/ oportuno para se pensar o Brasil contemporâneo, pois vivemos uma realidade onde a gestão pública sofre múltiplas barreiras e questionamentos sobre a sua eficácia em detrimento do modelo privado, diante de toda a instabilidade política essa pesquisa se faz necessária a medida em que pensamos sobre alguns dos pais fundadores da burocracia estabelecida.

Esse trabalho proporcionou a oportunidade de observar a importância do esforço de se produzir estruturas em instituições estatais e nos coloca ainda diante do desafio de reformulá-las a medida em que as transformações sociais nos impõe. Podemos observar via os peregrinos como se deu parte de um modelo de desenvolvimento nacional que pretendia resolver questões sócias econômicas além de pensar uma política responsável de equilíbrio ambiental.

5. Considerações Finais:

6. Referências:

individual e geração. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1988.

BIOGRÁFICO. In: CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Celso Monteiro Furtado**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/celso-monteiro-furtado> . Acesso em: 07/07/2017.

CALICCIO, Vera. **Verbetes**. FGV, CPDOC.

CARNEIRO, Alan. **Verbetes**. CPDOC.

CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. E ele voltou... O Brasil no segundo governo Vargas: **a questão racial no Brasil dos anos 50**. Dossiês Navegando na História. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/SegundoGoverno/QuestaoRacial>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. E ele voltou... O Brasil no segundo governo Vargas: **Cleantão de Paiva Leite**. Dossiês Navegando na História. Disponível em: http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/cleanto_de_paiva_leite. Acesso em: 07 de ago. 2017.

D' ARAUJO, Maria Celina; JÚNIOR, Reinaldo Roels. **Entrevista**. Rio de Janeiro, CPDOC: 21/3/1980.

GOLDENBERG, Mirian. **Pesquisa qualitativa em ciências sociais**. In: A arte de pesquisar - como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 1997, p.:16-32.

LIMA, Valentina da Rocha; RAMOS, Plínio de Abreu. **Entrevista**. CPDOC: 1983.

MANZINI, E. J. **Entrevista semi-estruturada**: análise de objetivos e de roteiros. In: Seminário Internacional de Pesquisa e Estudos Qualitativos, 2, A pesquisa qualitativa em debate, Bauru, 2004. Anais..., Bauru: SIPEQ, 2004. 1 CD.

OLIVEIRA, Lucia Lippi. **Caminhos cruzados**: trajetória



v. 4, n.4, jul./dez. 2018 ISSN: 2527 - 1253

Resenha

Livro:

Gestão Social de Cooperativas

Autor:

PEREIRA , José Roberto

CANÇADO , Airton Cardoso.

FILHO, Miguel Pacífico*

* Graduação em História pela Universidade Federal de Ouro Preto(UFOP) (1996),bolsista do programa PET/CAPES. Mestrado em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)(1999), bolsista CAPES. Doutorado em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) (2004), bolsista FAPESP . Tem experiência na área de História, com ênfase em História do Trabalho, Economia Solidária e Gestão Social. Professor Adjunto IV do Curso de Gestão de Cooperativas da Universidade Federal do Tocantins UFT ,Campus de Araguaína desde janeiro de 2009. Desenvolve trabalhos nas área de Historia do Trabalho, Movimentos Sociais, Gestão Social, Desenvolvimento e Migrações. Coordenador do Curso de Pós Graduação Stricto Sensu Demandas Populares e Dinâmicas Regionais - PPGDire

espaços estão relacionadas à própria experiência histórica da democracia no Brasil. Os brasileiros reproduziram valores de organização social muito hierarquizados e autoritários ao longo de toda a nossa história colonial e pós-colonial, formando o que Freire (1982) denominou de cultura do silêncio (p.19).



Gestão Social de Cooperativas, cuja edição foi financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) por meio do Programa Pesquisador Mineiro, ocupa-se de tema amplamente constatado na literatura que discute cooperativas: a participação. A vinculação das discussões presentes no trabalho com as atuais questões nacionais é premente. Senão, vejamos como ainda na introdução podemos observar não somente algumas das escolhas que nortearão todo o desenvolvimento do texto como também a possibilidade de traçar um paralelo com fatos recentes na esfera da participação ocorridos no estado que é local de residência de um dos autores, o Tocantins. Nos dizem Pereira & Cançado: “*um dos maiores problemas que afetam a organização interna das cooperativas é a questão da participação*” (p.19). Constatado o problema, nos ofertam as bases analíticas devidamente referenciadas em Paulo Freire e apontam:

as causas da falta de participação democrática nesses

A mencionada experiência democrática brasileira continua produzindo exemplos de cultura de silêncio quando há a necessidade ou a possibilidade de participação. Recentemente o Tocantins realizou eleições suplementares para governador do Estado e os principais veículos de mídia no Brasil, bem como destacados cientistas sociais produziram análises acerca dos altíssimos índices de abstenções e votos nulos. O site do TSE (Tribunal Superior Eleitoral)¹ noticiou o fato da seguinte maneira no dia 25/06/2018: “*(...) a soma dos percentuais de pessoas que não foram votar (34,86%) e pessoas que anularam seus votos (23,46%) ultrapassou mais da metade do eleitorado, somando 58,32% do total*”. Diante desses dados podemos parafrasear o seguinte trecho da introdução: “*a questão da participação nas cooperativas torna-se um paradoxo, pois teoricamente as cooperativas são organizações eminentemente democráticas*”. Poderíamos dizer o seguinte: a questão da participação nas eleições torna-se um paradoxo, pois teoricamente as eleições são organizadas para legitimar práticas democráticas.

No início do trabalho nos é apresentada a proposta em sua perspectiva inovadora bem como sua referenciação teórica: “*Gestão Social de Cooperativas propõe uma nova abordagem de gestão de cooperativas fundamentada na ação comunicativa desenvolvida por Habermas*” (p.9). Discutir participação em organismos sociais como as Cooperativas ofertando perspectiva metodológica de suporte ao desenvolvimento de práticas democráticas pela via da Gestão Social, nos oferta também a possibilidade de ampliação do foco interpretativo. Entendemos que ao buscar fundamentação conceitual em Sérgio Buarque de Holanda e Roberto da Matta, torna-se possível a leitura de

1 <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/justica-eleitoral-conclui-eleicao-suplementar-para-governador-do-tocantins>.

Consultado em 06/08/2018.

questões maiores do cenário social brasileiro envolvendo a participação e construção de espaços democráticos. Ao final da sua introdução nos é apresentada a questão norteadora: “*como as cooperativas comprometidas com os princípios universais do cooperativismo podem ser gerenciadas com base na abordagem de gestão social?*”. (p.21)

O trabalho encontra-se estruturado em 5 capítulos e a exposição pormenorizada da estrutura de cada um desses capítulos permite ao leitor acompanhar a estrutura argumentativa proposta pelos autores. O capítulo 1, “Gestão Social: um constructo tupiniquim”, apresenta e historiciza o conceito de gestão social a partir da perspectiva de contraposição à modelos interpretativos que, importados de outros contextos sociais, pouco somariam à fundamentação teórica para a problematização de questões brasileiras. A partir dessa referenciação inicia-se uma descrição do histórico da Gestão Social no Brasil demarcando o ano de 1990 como o marco inicial dos estudos em gestão social com a criação do Programa de Estudos em Gestão Social vinculado à EBAPE/FGV/RJ (Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas). Mais de uma década após a referência cronológica inicial, mais precisamente no ano de 2007, são mencionados três marcos para a Gestão Social. O primeiro deles é a realização do I Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGs), ocorrido na cidade de Juazeiro do Norte, CE. O segundo, a consolidação da Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS) a partir da organização e desenvolvimento do evento supracitado. O terceiro, lançamento dos Cadernos de Gestão Social, apresenta-se como o primeiro periódico brasileiro a dedicar-se especificamente à Gestão Social.

Acerca da inserção da Gestão Social num determinado campo de conhecimento nos é apresentado um deslocamento de eixo que ocorre entre os anos de 2011 e 2014 quando observamos as discussões envolvendo a Administração e o chamado “campo de públicas”. Nos dizem os autores:

“segundo Cançado (2011) a gestão social estaria inserida no campo da Administração (...) por outro lado Araújo (2012) apresenta a Gestão Social como um campo multidisciplinar (...) entretanto a Gestão Social parece se aproximar

mais do chamado “campo de públicas”(PIRES et. Al., 2014). (p.32).

O capítulo 2, “Princípios Cooperativistas e Gestão Social”, nos apresenta inicialmente contextualização histórica sobre as concepções econômicas e sociais que estruturam aquelas que se entende ser as primeiras cooperativas. Robert Owen (1771-1858) é mencionado assim como seu movimento “Novo Mundo Moral” ao lado de Feargus O’Connor e o movimento do qual foi um dos líderes, o cartismo. Numa perspectiva teórica diametralmente oposta aos dois expostos anteriormente, Pierre-Joseph Proudhon, crítico ferrenho de Karl Marx, também nos é apresentado como propositor de um sistema social completamente pautado na autogestão de propriedades coletivas.

Apresentados como matrizes teóricas, os autores supramencionados têm muitas de suas proposições assimiladas às experiências de trabalhadores que vivenciam as consequências da nascente mecanização da produção em massa e materializam aquelas que seriam as primeiras cooperativas modernas. Ao final desse mesmo segundo capítulo os autores demonstram aquela que pode ser considerada a proposição central do trabalho, ou seja, a convergência entre a Gestão Social de suporte teórico habermasiano e os chamados princípios cooperativistas, “(...) a convergência que emerge fortemente é a emancipação social, fim último da gestão social e principal motivação da origem das cooperativas” (p. 84).

O capítulo 3, Concepções e características da organização cooperativa, dedica-se basicamente a demonstrar as perspectivas de manuseio do cooperativismo de acordo com o contexto em que ele é inserido. São mencionadas três perspectivas de concepção de cooperativas, desde instrumentos políticos de estados até como organismos sociais capazes de gerar transformação social. Nos dizem os autores: “(...) é possível distinguir três perspectivas básicas de concepção de cooperativa, segundo Alencar (1986): a) Rochdaleana ou social reformista; b) trabalhista ou de transformação social; c) técnico-reformista” (p. 87).

O capítulo 4, Democracia Deliberativa, cumpre o papel de apresentar-se como o espaço para as discussões

teóricas que giram entorno da teoria do agir comunicativo de Habermas (2012) e da racionalidade da ação. Sendo assim, os autores nos apresentam à uma conceituação sintética proposta por Habermas que assim define racionalidade “*como uma disposição de sujeitos capazes de falar e agir*”. Expostos os argumentos teóricos no início do capítulo a discussão se desdobra no sentido de conferir conectividade com o ambiente cotidiano das cooperativas, nas possibilidades de fala e interação entre os associados:

“a ação comunicativa em cooperativas se desenvolve com base na intersubjetividade dos associados que forma uma “comunidade ideal de fala” capaz de construir possibilidades coletivas de conhecimento. Nesse sentido, a ação comunicativa abre um “horizonte de possibilidades de entendimento” no âmbito das cooperativas, ainda mais se atuarem em rede por meio do princípio da intercooperação” (p. 105).

Adentrando ainda mais o capítulo chegamos à discussão envolvendo esfera pública e a um determinado modelo, ou conceito, de política deliberativa. Nesse ponto os autores estabelecem a proposta para a gestão social de cooperativas:

“assim, inspirados no conceito de esfera pública apresentado por Habermas (2003), podemos inferir que o papel da gestão social de cooperativas é sistematizar os saberes dos associados, estruturar avaliações técnicas especializadas para o bem comum, fortalecer a esfera pública temática que forma a identidade da cooperativa, fornecendo informações técnicas de qualidade” (p. 119).

O capítulo 5, Por uma Gestão Social de Cooperativas, nos apresenta a proposta dos autores para uma determinada perspectiva de gestão capaz de estabelecer vínculos com os referenciais sociais e históricos que estruturaram as cooperativas. Para tanto, recorrem a um conceito de Administração numa acepção geral e encontram em PARO (1988) o suporte necessário para iniciar suas proposições, ou seja, a Administração é definida como “*a utilização racional*

de recursos para a realização de fins determinados”. Desdobrando tais discussões nos propõem a chegada a um conceito específico de Administração de cooperativas como “*sendo a utilização racional dos recursos disponíveis na cooperativa, que inclui os recursos materiais e o trabalho, coordenada democraticamente, por meio de métodos participativos*” (p. 124).

Considerada insuficiente pelos autores, a definição acima é aprofundada a partir da concepção de que há uma “*complexidade gerencial que caracteriza uma cooperativa*”. Sendo assim, chegam ao conceito que dá nome ao livro, ou seja, Gestão Social de Cooperativas e atribuem a ele uma “*ação gerencial dialógica e deliberativa orientada pela racionalidade comunicativa e voltada para a realização do bem comum*” (p. 125). Para o desenvolvimento do conceito supracitado apresentam uma divisão neste último capítulo estruturada em três partes. A primeira delas observa e problematiza a educação cooperativista, considerada um dos pilares do funcionamento de uma cooperativa. O título dado a essa parte é “Educação dialógica e cooperativas”. A segunda parte é intitulada “Cultura Democrática” e por fim, a terceira parte recebe o nome de “Diagnóstico e Planejamento Participativo em Cooperativas”.

Entre as discussões presentes nas três seções chama a atenção a opção em buscar a análise de Brasil realizada por Richard Morse (1988) destacando que a perspectiva analítica desse autor está referenciada na perspectiva da alteridade, analisando a sociedade brasileira para entender a sua própria sociedade. No dizem os autores: “*em segundo lugar, Morse procura a Íbero-América como espelho, porque ele acha que nós temos o que eles não têm: consciência das relações entre a “pessoas” e não entre “indivíduos”*” (p. 131). Ampliando a perspectiva de Morse (1998), Pereira & Cançado buscam expor três tipos de comportamento que seriam definidores do comportamento social brasileiro. A fundamentação para essa dinâmica é sustentada por autores tão díspares quanto Sérgio Buarque de Holanda, Roberto DaMatta e Max Weber. A síntese dessa proposta explicativa encontra-se apresentada da seguinte maneira:

“os “tipos culturais” apresentados aqui, *aventureiro, empreendedor e malandro*, não devem ser considerados de forma estática, mas explorados em

suas relações dinâmicas, no sentido de potencializar as explicações sobre os valores que orientam as ações” (p. 140).

que se atinge um adequado diagnóstico da realidade dos associados de uma cooperativa e a partir desse diagnóstico a construção de proposições capazes de desenvolver valores democráticos nos mais diversos ambientes cooperativistas.

As análises aqui apresentadas nos conduzem a uma conclusão acerca das cooperativas brasileiras e suas especificidades, cabe dizer estas se apresentam também como proposta de conclusão do trabalho. Especifica-se as características de comportamento dos associados a partir dos três autores apresentados no parágrafo anterior e na sequência se aponta métodos e dinâmicas capazes de fornecer instrumentos para o desenvolvimento de procedimentos democráticos de gestão, pautados pela busca de aproximação dos princípios cooperativistas fundantes e referenciais para o chamado movimento cooperativista no mundo.

Quanto às características das cooperativas no Brasil nos dizem:

“as organizações cooperativas, no Brasil, geralmente, são constituídas por associados que apresentam grau acentuado de diferenciação social, econômica e cultural, o que dificulta a formação da identidade organizacional (...)” (p.162).

No que diz respeito às propostas da Gestão Social de Cooperativas há recomendação do chamado Diagnóstico Rápido Participativo Emancipador (DRPE) que segundo os autores

“está fundamentado na construção do conhecimento prático esclarecido Teoricamente está fundamentado na ação comunicativa dialógica de Habermas (2012), na crítica coletiva e na criatividade, buscando o comprometimento entre participantes” (p. 166).

A convergência entre a Gestão Social e os princípios norteadores do cooperativismo encontram-se segundo os autores na abordagem teórico conceitual, ou seja, nos objetivos centrados na emancipação social e na transformação social. Tais objetivos tornam-se alcançáveis na medida em

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 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:

