

# CSDT

controle social e  
desenvolvimento territorial

control social y  
desarrollo territorial



## **Corpo Editorial**

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

## **Gerência de Revista**

Isabella Dias de Carvalho (PEPEDT/PPGDT-UFRRJ)  
Nicholas Augusto Mendes da Rocha Lima (PEPEDT/PPGCTIA-UFRRJ)  
Patrick Maurice Maury (PEPEDT/PPGCTIA-UFRRJ)  
Rafaela Rosa Chaves Cardoso (PEPEDT/PPGCTIA-UFRRJ)

## **Editor de Produção**

Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)

## **Corpo Editorial**

Adriana Soares de Schueller (UFRRJ)  
Ariadne Scalfoni Rigo (UFBA)  
Carlos Rebelo (Universidade Lusófona do Porto)  
Carlos Frederico Bom Kraemer (UFF)  
Cezar Augusto Miranda Guedes (UFRRJ)  
Kléver Efraín Naranjo Borja (Escuela Politecnica Nacional)  
Guilherme Mendes Tenório (UFRRJ)  
José Roberto Pereira (UFLA)  
Karem Elizabeth Sanchez de Roldan (Universidad del Valle)  
Márcio de Albuquerque Vianna (UFRRJ)  
Pablo Monje-Reyes (Universidad de Chile)  
Roberto da Costa Pimenta (FGV)  
Rosana de Freitas Boullosa (UFBA)  
Sérgio de Mattos Hilst (UFRJ)  
Thais Soares Kronemberger (UFF)  
Waldecy Rodrigues (UFT)

## **Corpo Editorial Especial – 13ª Edição**

Prof. Msc. Isabella Dias Carvalho  
Prof. Msc. Nicholas Augusto Mendes da Rocha Lima  
Prof. Dr. Patrick Maurice Maury  
Prof. Msc. Rafaela Rosa Chaves Cardoso

## **Produção Gráfica**

Gabriel Silva Rodrigues (Pós-Graduado em Marketing Digital - UCAM)  
Nicholas Augusto Mendes da Rocha Lima (PEPEDT-PPGCTIA/UFRRJ)

**Autor da foto de capa:** Patrick M. Maury

**Local:** Bacia do Rio Saco, Barreira, Mangaratiba - Rio de Janeiro.

# Sumário

Editorial.....	3
1. Intersetorialidade e Territorialidade nas Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional.....	5
2. Institucionalização Da Gestão Social Na Política Pública Municipal: Programa Municipal De Aquisição De Alimento - PMAA .....	25
3. Os espaços participativos no empoderamento de pessoas e organizações: o caso do Conselho da Cidadania de Belterra-PA .....	45
4. Centro de Promoção e Defesa de direitos da população LGBTQIAPN+ do Estado da Bahia como modelo de Gestão Social entre Governo e Sociedade Civil .....	70
5. Avaliação da Atuação do Extensionista Rural no Fomento as atividades Coletivas e Colaborativas .....	88
6. Projetos de Extensão: A visão dos professores sobre dificuldades e desafios para implementação .....	102
7. Desenvolvimento Inclusivo em Jaibaras, Sobral (CE): um relato de experiência sobre o café com inclusão – Compartilhando nossas histórias .....	121
8. O papel da ação antrópica na manutenção dos serviços ecossistêmicos no litoral do Paraná: paradigmas de agricultura e turismo .....	129
Política Editorial.....	158

## Editorial – 13ª Edição

Prezados(as) Leitores(as), apresentamos a 13ª Edição (Fluxo Contínuo) da Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial, referente aos trabalhos submetidos durante o ano de 2023. Nesta edição, os oito trabalhos que a compõem, reforçam a importância da Retomada das Políticas Públicas de Territórios, de Direitos e da Curricularização da Extensão Universitária como formas de fortalecimento da Gestão Social e do processo de Desenvolvimento Territorial Sustentável brasileiro.

Os quatro primeiros trabalhos trazem à tona a relação direta das políticas públicas participativas multidimensionais, e seus instrumentos diversos de aplicação no processo de desenvolvimento regional pela ótica dos territórios, ou seja, a ampliação da gestão social na aplicação das políticas como fator necessário ao desenvolvimento. O primeiro trabalho discorre sobre a Intersetorialidade e Territorialidade nas Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional. O segundo, trata sobre a Institucionalização da Gestão Social na Política Pública Municipal, com foco no Programa Municipal de Aquisição de Alimentos (PMAA). O terceiro fala sobre os espaços participativos no empoderamento de pessoas e organizações, com o caso específico do Conselho da Cidadania de Belterra-PA. O quarto discorre sobre o Centro de Promoção e Defesa de Direitos da População LGBTQIAPN+ do Estado da Bahia como modelo de Gestão Social entre governo e sociedade civil.

Do quinto ao oitavo trabalhos, há uma lógica de desenvolvimento de ações de extensão atreladas à aplicação de políticas públicas participativas, gerando o fortalecimento de ações sociais e colaborativas, e relacionado com temáticas como agricultura, sociedade, turismo, dentre outros. O quinto trabalho discorre sobre a Avaliação da Atuação do Extensionista Rural no Fomento as atividades coletivas e colaborativas. O sexto trabalho fala sobre a visão dos professores sobre dificuldades de implementação de projetos de extensão. O sétimo trabalho discorre sobre o Desenvolvimento Inclusivo em Jaibaras (Sobral-CE), a partir da experiência de compartilhamento de histórias no Projeto café com Inclusão. O oitavo trabalho fala sobre o papel da ação antrópica na manutenção dos serviços ecossistêmicos no litoral do Paraná, a partir dos paradigmas de agricultura e turismo.

Importante salientar que realizamos algumas alterações no que concerne à organização da revista, estando essa no processo de transição para o Instituto de Gestão

Social (IGS). Logo, as próximas edições da revista passarão a ser publicadas pelo IGS. A partir da 14ª edição seguiremos com a publicação de dois volumes por ano, sendo uma sempre em meados de março/abril e outra em meados de novembro/dezembro. O recebimento de trabalhos seguirá em fluxo contínuo, conforme instruções encontradas no site da revista e na política editorial (ao final deste volume). Importante ressaltar que a passagem da Revista CSDT para o IGS não exclui a participação da UFRRJ, da UFT, da FGV, e das demais instituições e seus respectivos professores, pesquisadores e alunos que compõem e compuseram a CSDT até hoje. Entretanto, a partir da 14ª Edição, o trabalho será centrado no IGS, uma vez que estes pesquisadores se vincularão também ao Instituto.

Nas edições 13ª e 14ª, a Revista CSDT contou com apoio organizacional do Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, e apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), via Edital nº xxx, com recursos transferidos ao PEPEDT/UFRRJ.

Boa leitura!

Nicholas Augusto Mendes da Rocha Lima, Pesquisador PEPEDT/UFRRJ e Doutorando do PPGCTIA/UFRRJ.



# 1. Intersectorialidade e Territorialidade nas Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional

*Intersectorality and territoriality in public policies for regional development*

*Intersectorialidad y territorialidad en las políticas públicas para el desarrollo regional*

**Andrea Traub<sup>1</sup>**

**Ana Paula Myszczyk<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup>Graduada em Serviço Social pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Curitiba (1996), Especialista em Gestão Pública – Habilitação em Políticas Públicas pelo Instituto Federal do Paraná (2013), Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (2018) e Doutoranda em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

<sup>2</sup>Graduada em Licenciatura em História (1993) e em Direito (1999) pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, Mestre em Direito Econômico e Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2003), Doutora em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2012), Pós-Doutora em Bioética pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2016-2018) e Pós-Doutora em Medio Ambiente y Recursos Naturales pela Universidad de Pinar del Río – Cuba (2017-2018).

## Resumo

A intersectorialidade se caracteriza como um novo paradigma de gestão pública e gestão social que possibilita o enfrentamento da realidade complexa, bem como a inclusão de grupos sociais a margem de seus direitos. É um elemento capaz de articular diversos setores no campo operacional, por ser este o lugar em que se concretizam as ações de gestão. No campo do desenvolvimento regional é capaz de centralizar o planejamento com capacidade de potencializar setores fundamentais, no intuito de desencadear mudanças necessárias por sua capacidade de oferecer um olhar mais completo e proporcionar respostas mais adequadas no contexto das políticas públicas. O objetivo deste artigo é realizar uma revisão de literatura acerca da intersectorialidade nas organizações governamentais e nas políticas públicas, a fim de introduzir a discussão deste modelo de gestão para o desenvolvimento regional. A abordagem metodológica é qualitativa, de natureza descritiva no que diz respeito ao objetivo e quanto a técnica utilizada na coleta de dados é uma pesquisa bibliográfica e documental. Os principais resultados apontam para a compreensão da realidade complexa e as mudanças da sociedade atual como fatores que convergem para a necessidade de um novo modelo de pensar as políticas públicas e ações governamentais.

**Palavras-chave:** Intersectorialidade. Territorialidade. Políticas Públicas. Desenvolvimento regional.

## Abstract

Intersectorality is characterized as a new paradigm of public management and social management that makes it possible to face complex reality, as well as the inclusion of social groups outside their rights. It is an element capable of articulating different sectors in the operational field, as this is the place where management actions take place. In the field of regional development, it is capable of centralizing planning with the capacity to enhance fundamental sectors, with the aim of triggering necessary changes due to its ability to offer a more complete view and provide more appropriate responses in the context of public policies. The objective of this article is to carry out a literature review on intersectorality in government organizations and public policies, in order to introduce the discussion of this management model for regional development. The methodological approach is qualitative, descriptive in nature with regard to the objective and the technique used in data collection is bibliographic and documentary research. The main results point to the understanding of the complex reality and changes in today's society as factors that converge towards the need for a new model of thinking about public policies and government actions.

**Key words:** Intersectorality. Territoriality. Public policy. Regional development.

## Resumen

La intersectorialidad se caracteriza como un nuevo paradigma de gestión pública y gestión social que permite afrontar una realidad compleja, así como la inclusión de grupos sociales al margen de sus derechos. Es un elemento capaz de articular diferentes sectores en el campo operativo, ya que es el lugar donde se desarrollan las acciones de gestión. En el ámbito del desarrollo regional, es capaz de centralizar una planificación con capacidad de potenciar sectores fundamentales, con el objetivo de desencadenar cambios necesarios por su capacidad de ofrecer una visión más completa y dar respuestas más adecuadas en el contexto de las políticas públicas. El objetivo de este artículo es realizar una revisión bibliográfica sobre la intersectorialidad en las organizaciones gubernamentales y las políticas públicas, con el fin de introducir la discusión de este modelo de gestión para el desarrollo regional. El enfoque metodológico es cualitativo, de carácter descriptivo respecto al objetivo y la técnica utilizada en la recolección de datos es de investigación bibliográfica y documental. Los principales resultados apuntan a la comprensión de la compleja realidad y los cambios de la sociedad actual como factores que convergen hacia la necesidad de un nuevo modelo de pensamiento sobre las políticas públicas y las acciones de gobierno.

**Palabras clave:** Intersectorialidad. Territorialidad. Políticas públicas. Desarrollo regional.

## INTRODUÇÃO

Na análise dos problemas contemporâneos somos levados a perceber que eles não podem ser entendidos isoladamente. São problemas sistêmicos, ou seja, estão interligados e são interdependentes. Destaca-se que a vida é tecida em conjunto, portanto, há complexidade quando as necessidades são integradas, inseparáveis do todo. Neste sentido, as necessidades da sociedade são integradas e, se vistas de forma fragmentada, não possibilitam promover o desenvolvimento regional, bem como superar a exclusão social.

A maioria das instituições e organizações governamentais apresentam uma visão de mundo desatualizada cuja percepção da realidade se torna inadequada para lidar com problemas do nosso tempo. Há necessidade de uma mudança na compreensão da realidade, pensamentos e valores, sendo premente novos paradigmas que considerem o caráter interdependente e a complexidade dos problemas que afetam a sociedade.

Neste sentido, a mudança de paradigma envolve a visão de mundo com ênfase para a teoria sistêmica, a qual passa a ser vista na perspectiva do todo, das redes interinstitucionais que valorizam a cooperação e a parceria. O

resultado é um conhecimento que transcende as relações setoriais na construção de novos saberes e abordagens para a intersectorialidade e transversalidade das ações governamentais e políticas públicas.

Assim, a intersectorialidade abrange diferentes significados e tem possibilidades diversas de aplicação no âmbito das políticas públicas e das organizações, com ênfase nas relações horizontais das esferas governamentais. Uma das formas de se pensar acerca do tema está relacionada a produção do conhecimento científico e seus termos correspondentes, como a transversalidade, que se refere a maneira de ver diferentes aspectos da realidade em contextos específicos, contribuindo para a melhoria da abordagem de problemas complexos.

O desenvolvimento regional tem assumido determinada importância no que se refere ao planejamento das políticas públicas e ações governamentais em conformidade com o cenário regional. Diante dos problemas estruturais que precisam ser resolvidos ou superados, como o atraso social e econômico, é preciso refletir em direção a mudanças na implementação destas políticas e buscar um novo modelo de gestão das políticas e da ação governamental cuja essência esteja na



administração dos processos de forma intersetorial.

O objetivo deste artigo é realizar uma revisão de literatura acerca da intersetorialidade nas organizações governamentais e nas políticas públicas, a fim de introduzir a discussão deste modelo de gestão para o desenvolvimento regional.

A abordagem metodológica adotada é qualitativa, pois está relacionada a um determinado nível de realidade que não pode ser quantificado, tendo como foco a compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. No que diz respeito ao objetivo, é de natureza descritiva e quanto a técnica utilizada na coleta de dados é uma pesquisa bibliográfica e documental.

Com relação as obras de referência utilizadas destacam-se *La intersetorialidad en el Gobierno y Gestión de la política social*, da autora Nuria Cunill-Grau, *Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade*, da autora Rose Marie Inojosa, *Modelo de análise intersetorial de gestão pública no contexto da cidade digital estratégica*, da autora Rosana Kanufre, *Políticas públicas para cidades sustentáveis*, do autor Alberto Costa Lopes.

A estrutura deste artigo compreende cinco sessões, sendo esta introdução a primeira, seguida da metodologia. Na terceira sessão, é feita uma contextualização acerca da intersetorialidade nas organizações governamentais e nas políticas públicas. Na quarta sessão, aborda-se a intersetorialidade como modelo de gestão e como mecanismo de integração das ações governamentais para o desenvolvimento regional. Por fim, na última seção, são apresentadas as análises e resultados destacados nas considerações finais.

## **METODOLOGIA**

Com relação a abordagem do problema, a pesquisa adota uma metodologia qualitativa, pois está vinculada a um nível de realidade que não pode ser quantificado. Isto significa que ela se concentra no universo de significados, motivações, aspirações, crenças, valores e atitudes, explorando aspectos mais profundos das relações, processos e fenômenos que não podem ser reduzidos à variáveis operacionais. Este tipo de pesquisa valoriza a necessidade de lidar com a complexidade dos problemas ou fenômenos sociais, concentrando-se em aspectos da realidade que não podem ser quantificados. Seu foco principal

reside na compreensão e na explicação da dinâmica das relações sociais (MINAYO, 2001).

No que se refere a pesquisa qualitativa, os objetivos da pesquisa são de natureza descritiva, uma vez que visa a explanação das características, fatos, fenômenos e relações de uma determinada realidade ou fenômeno. Este tipo de pesquisa requer diversas informações sobre o que se deseja pesquisar, sendo exemplos estudo de caso e análise documental (TRIVIÑOS, 1987).

Quanto aos procedimentos, a técnica utilizada é a pesquisa bibliográfica visto que é desenvolvida a partir de material já elaborado de livros, revistas científicas, artigos de periódicos, publicações avulsas, teses e outros documentos bibliográficos publicados por meios escritos e eletrônicos (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). É, também, uma pesquisa documental, pois utiliza fontes variadas e dispersas, sem prévio tratamento analítico, além de materiais que ainda não foram analisados ou que podem ser reinterpretados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2008).

## **DESENVOLVIMENTO**

Intersetorialidade nas organizações governamentais e nas políticas públicas

O termo política é polissêmico e, quando empregado para uma ação pública, ou seja, processo que elabora e implementa programas e projetos públicos, se refere a compreensão e definição de política pública (MULLER; SUREL, 2004). Assim, política pública pode ser entendida como uma diretriz para o enfrentamento de um problema público (SECCHI, 2014), como ações provenientes de escolhas do governo (SILVA; BASSI, 2012) e, até mesmo, como “um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes (DERANI, 2004, p. 22).

Uma política pública tem como finalidade o enfrentamento, diminuição e resolução de problemas públicos que são definidos como a distância entre o estado atual e a situação ideal para uma realidade pública. Para tanto, dois elementos são fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema. Por ser um conceito abstrato, a materialização da política pública se dá por meio de normas e instrumentos concretos, como leis, programas, projetos, prestação de serviços, entre outros (SECCHI, 2017).

De modo evidente, o problema público é o ponto de partida de uma política pública que se faz presente em diversas áreas (educação, saúde, segurança, etc.), em diferentes níveis de atuação (federal, estadual, municipal, internacional, nacional) e com vários atores envolvidos (governos, organizações privadas, organizações não governamentais, etc.) (SECCHI, 2017).

Nesse sentido, é importante compreender o papel do Estado e respectiva interação com a sociedade, compreender a dinâmica da ação pública, bem como identificar as relações entre instrumentos, áreas, níveis de atuação e atores das políticas públicas. Também é preciso ter em mente que os problemas públicos contemporâneos não podem ser entendidos de forma isolada, mas de modo sistêmico, uma vez que tudo está interligado e é interdependente.

Essa interdependência enseja a discussão acerca da intersectorialidade que possui significados e sentidos díspares, com possibilidades de aplicação no campo das organizações e das políticas públicas. Na estrutura das organizações, está relacionada a integração de temas diversos, destacando-se as horizontalidades das esferas governamentais. Na análise das políticas públicas remete-se às múltiplas

possibilidades de integração federativa, intersectorial e territorial (LOPES, 2016).

No âmbito das organizações governamentais, a intersectorialidade se caracteriza como um novo paradigma de gestão pública que possibilita o enfrentamento da realidade complexa, bem como a inclusão de grupos sociais alijados de seus direitos. Também pode ser compreendida como um elemento capaz de articular diversos setores no campo operacional, por ser este o lugar em que se concretizam as ações de gestão. De modo igual, mas no campo do desenvolvimento regional, é capaz de centralizar o planejamento com capacidade de potencializar setores fundamentais, a fim de desencadear mudanças necessárias pela capacidade de oferecer um olhar mais completo e proporcionar respostas mais adequadas no contexto das políticas públicas (KANUFRE, 2017).

No âmbito das políticas públicas, a intersectorialidade enfrenta barreiras relacionadas a cultura institucional considerando a fragmentação dos problemas sociais, o isolamento dos múltiplos atores e a necessidade de estabelecer dinâmicas, sinergias e diálogo entre tais atores além dos meios, configurações, instrumentos, integração e articulação das políticas. Neste sentido, as práticas intersectoriais precisam transcender os modelos

segmentados de organização do Estado. Não se trata de substituir a setorialidade, mas de combinar a política setorial com a intersetorial (KANUFRE, 2017).

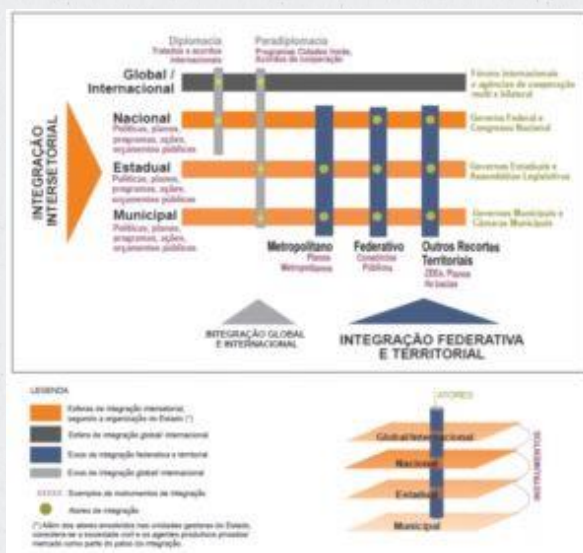
As principais características da intersetorialidade relacionam-se a integração; articulação de saberes, setores distintos, organizações e processos; coletividade em prol de transformações; compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações; participação; complexidade dos problemas e relações sociais; e, horizontalidade. A dinâmica intersetorial se dá por meio de arranjos organizados em processos de descentralização, atuação em redes interinstitucionais e organizacionais, transversalidade das ações e coordenação intersetorial (KANUFRE, 2017).

No que se refere a integração, a abordagem intersetorial tem como foco as horizontalidades nas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), bem como nas estruturas administrativas governamentais. No âmbito das políticas públicas, a integração se dá por meio de instâncias nas quais atuam atores e instrumentos utilizados nesta integração (LOPES, 2016).

No Diagrama de Integração de Políticas Públicas, disposto na Figura 1,

observa-se os principais instrumentos de integração que se caracterizam por políticas, planos, programas, ações e demais atividades desenvolvidas pelas diferentes esferas de governo. No âmbito da integração intersetorial, são estes instrumentos que conferem materialidade institucional, visibilidade e fluidez ao processo de formulação e implementação das políticas, promovendo uma abordagem integrada (LOPES, 2016).

Figura 1 – Diagrama de Integração de Políticas Públicas



Fonte: LOPES, 2016, p. 57.

Com relação as modalidades de integração há a Integração federativa e territorial e a Integração global/internacional, sendo que a primeira diz respeito a territorialidades e verticalidades das relações entre esferas de governo e planejamentos que incluem municípios, estados ou regiões em função dos recortes territoriais. A

segunda refere-se as relações que o Estado brasileiro mantém com organismos e governos internacionais e segue diretrizes específicas pelas quais se firmam acordos e protocolos que servem de alinhamento entre o país e a comunidade internacional frente aos interesses globais (LOPES, 2016).

Por fim, a integração de políticas públicas acontece por meio de instâncias e arenas nas quais os atores envolvidos atuam em conjunto em cada interseção entre o intersetorial, seja no interesse do Estado seja no interesse da sociedade (LOPES, 2016).

Para melhor entendimento da intersetorialidade, em razão de sua importância para as organizações governamentais e para as políticas públicas, se torna fundamental apresentar alguns conceitos e características de acordo com a definição de estudo de alguns autores.

Junqueira (2000) e Inojosa (2001) definem intersetorialidade como a articulação de saberes e experiências direcionada ao planejamento público para a implementação, execução e avaliação das políticas públicas, bem como planos, projetos e programas com vistas a alcançar resultados sinérgicos em situações complexas.

O primeiro autor conceitua intersetorialidade como “uma concepção que deve informar uma nova

maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual aos desiguais” (JUNQUEIRA, 2000, p. 42) e trata o tema como um sistema de rede que articula múltiplos atores sociais, torna a gestão das políticas sociais eficaz e eficiente, além de permitir cooperação, reciprocidade e alianças. Assim, surge uma nova concepção de mundo que reconhece o pensamento intuitivo e não linear, valoriza a cooperação e a parceria, deixa a estrutura hierárquica para ser em rede, uma vez que os problemas sociais são vistos de modo sistêmico no qual tudo está interligado e é interdependente (JUNQUEIRA, 2000).

Inojosa (2001) entende que a intersetorialidade é muito mais do que unir projetos formulados e implementados de forma setorial, uma vez que implica direta ou indiretamente nas ações do Estado. Tem como características a mudança de paradigma na ação governamental, planejamento e avaliação participativos direcionados às demandas geográficas, atuação em rede regional, identificação e articulação das demandas por grupos populacionais e projeto político transformador.

Assim, a autora conceitua intersetorialidade como a articulação de conhecimentos e experiências para orientar o planejamento, implementação

e avaliação de políticas, com o propósito de alcançar resultados sinérgicos em cenários complexos. O objetivo principal não se resume apenas em reunir diferentes setores, mas em estabelecer uma nova dinâmica no funcionamento do aparato governamental, fundamentada nas dimensões territoriais e populacionais (INOJOSA, 2001).

Para Cunill-Grau (2005), a intersectorialidade diz respeito a integração de diferentes setores governamentais e tem a finalidade de resolver problemas sociais cuja principal característica é a multicausalidade. Esta integração se dá a partir das seguintes questões norteadoras: o que se integra? Quem está envolvido na integração? Quando a integração ocorre? Como se realiza a integração? Requer, ainda, que o atendimento às necessidades sociais seja de forma articulada, com origem nas causas complexas e relacionadas entre si.

Nesse intuito, é essencial definir o nível de governo responsável pela integração e empregar fatores de decisão como a natureza da política pública, grau de inclusão de desenvolvimento da política, grau de alteração das formas organizacionais dos setores envolvidos e grau de compartilhamento na execução e

financiamento das ações intersectoriais. Estas ações são possíveis quando os problemas a serem solucionados não podem ser atendidos de forma setorial e acontecem quando são identificados problemas que vão além da competência de uma única esfera pública (CUNILL-GRAU, 2005).

A autora conceitua intersectorialidade a partir de duas bases: uma política e outra técnica. A primeira consiste nas especialidades do conhecimento ou nos setores governamentais e refere que as políticas públicas que buscam estratégias de desenvolvimento sejam planejadas e executadas de forma intersectorial. A segunda diz respeito a ação coletiva, articulação entre os setores público, social e de mercado. Ambas possuem os mesmos elementos básicos, quais sejam: integração de processos; inclusão de um plano de ação para sua implementação; e, comunidade, no sentido de compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações (CUNILL-GRAU, 2005).

No entendimento de Machado (2008), a intersectorialidade se desenvolve a partir de processos coletivos e ações deliberadas que presumem o respeito à diversidade, bem como particularidades dos atores envolvidos. É orientada pela articulação entre atores de diferentes setores com

saberes e poderes díspares e se configura como uma nova forma de trabalhar e construir políticas públicas.

Segundo a autora, as ações intersetoriais possibilitam a superação da fragmentação das estruturas sociais estabelecendo articulações entre a sociedade, parceiros instituídos, serviços interdependentes. No desenvolvimento destas ações, bem como na construção de projetos é essencial que os atores envolvidos concedam espaço para o outro, respeitem diferentes ritmos e dinâmicas, compartilhem o poder para alcançar “flexibilidade, sinergia, cooperação mútua, abertura de espaços democráticos de participação” (MACHADO, 2008, p. 3-4).

Para Góis (2013), a intersetorialidade também pode ser entendida como reflexão e ação de instituições que enfatizam a construção e troca de conhecimentos coletivos, caracterizando-se pela definição das ações que devem ser desenvolvidas, indicação dos responsáveis por estas ações e pelos canais de comunicação entre os agentes públicos e instituições. Neste sentido, a abordagem é centralizada na diversidade de problemas e relações sociais, destacando a importância da participação coletiva, do controle social

das políticas e do fortalecimento dos direitos sociais.

De acordo com Pires (2016), uma forma de pensar a respeito da intersetorialidade se concentra no modelo de governança implícito na implementação dos arranjos de uma política pública que define, também, os atores envolvidos, seus papéis e a forma de interação na ação intersetorial e na produção de um plano, projeto e programa governamental. A composição destes arranjos deve transcender as estruturas setorializadas, bem como produzir articulação e participação dos atores envolvidos. Em complementação aos arranjos, instrumentos específicos promovem sustentação e organização das relações intersetoriais na implementação de uma política. Por fim, arranjos e instrumentos, conjuntamente, são responsáveis por promover, manter e revisar as formas de interação entre os diversos atores que produzem uma ação governamental.

Uma outra abordagem da intersetorialidade está relacionada ao termo transversalidade, que tem como principal característica a incorporação de assuntos que não podem ser abordadas de forma hierárquica e que não se enquadram em objetivos específicos de um único setor ou organização, mas que se almeja que

sejam assumidas por todos (SILVEIRA et. al., 2016).

O autor Brugué et al. (2015) utiliza o termo transversalidade para referenciar intersetorialidade e a identifica como uma prática administrativa que provoca uma transformação essencial na mentalidade e cultura organizacional. Tal transformação leva uma organização a trabalhar lateralmente ao invés de verticalmente, além de promover a interação, conversação e diálogo entre as partes. Esta nova realidade é conceituada como rede organizacional que representa uma estrutura capaz de lidar com a complexidade, uma vez que incorpora diálogo, contato e interação como prática operacional.

A rede organizacional proposta pelo autor é operacionalizada por meio de quatro fatores: objetivos (porquê) que devem ser compartilhados pelo diálogo, negociação entre as partes e construção coletiva; atores (quem) que devem ter perfis adequados a necessidade, interdependência e complementaridade; fatores tangíveis (processos e recursos) que devem promover o equilíbrio entre estabilidade e flexibilidade; e, fatores intangíveis (relacionamentos, confiança e liderança) que representam as relações interpessoais, pois uma rede é um

espaço relacional e depende da gestão dessas relações (BRUGUÉ et al., 2015).

### **Intersetorialidade como modelo de gestão e como mecanismo de integração das ações governamentais para o desenvolvimento regional**

A intersetorialidade enquanto modelo de gestão é vista por alguns autores como um paradigma capaz de contribuir com os desafios atuais dos governos e administração pública na promoção do desenvolvimento regional. Este modelo é centrado no trabalho em redes, fluxos e visões horizontais com base na inovação, flexibilidade e criatividade.

As mudanças nos modelos convencionais de governança direcionam para o surgimento de um novo paradigma de gestão, centrado no trabalho em redes, fluxos e em abordagens horizontais, e fundamentado na flexibilidade, criatividade e inovação. A configuração atual da administração pública reconhece a necessidade de enfrentar as demandas por meio da gestão integral da ação pública e da especialização do conhecimento. Estes aspectos possibilitam abordar a intersetorialidade como a capacidade das políticas de responder de forma eficaz aos problemas identificados, oferecendo soluções que estejam alinhadas com as



necessidades da população ou do território (BRONZO, 2007).

A intersetorialidade também surge como uma maneira de colocar em prática a gestão social, baseando-se na articulação entre os diversos atores sociais. A gestão social se diferencia da gestão tradicional por meio do processo dialógico e da participação social, elementos fundamentais desta maneira de administrar. Assim, o novo paradigma de gestão torna-se essencial para o progresso, uma vez que propor soluções para lidar com os desafios da questão social é fundamental para as políticas públicas (GARAIAU, 2013).

Para Maia (2005), a gestão social caracteriza-se por ser um conjunto de processos sociais com potencial para promover um desenvolvimento societário emancipatório e transformador. Estes processos são fundamentados nos valores, práticas e construção da democracia e da cidadania, visando enfrentar as diversas expressões da questão social, garantir os direitos humanos universais e fortalecer os interesses e espaços públicos como pilares de uma nova civilidade.

A estratégia da gestão social inclui processos que têm o potencial de promover um desenvolvimento societário emancipatório e transformador, com o objetivo de

enfrentar questões sociais como a desigualdade e a vulnerabilidade social no Brasil. A prática da gestão social se realiza por meio de processos que abrangem tanto aspectos individuais quanto coletivos, com possíveis repercussões na formulação de um novo projeto societário. Neste sentido, a intersetorialidade é considerada uma ferramenta essencial para operacionalizar este modelo de gestão (GARAIAU, 2013).

Para Sposati (2006), a intersetorialidade como modelo de gestão possui limites e possibilidades de aplicação, uma vez que o padrão adotado pelas organizações responsáveis pelas políticas públicas varia conforme a estratégia, conjuntura e estrutura institucional, bem como resultados eficientes ou não. Elementos como a questão do território, descentralização, democratização e participação são importantes para a decisão da organização pela adoção do trabalho intersetorial, pois a articulação dos mesmos é que se constitui em um novo paradigma, na medida em que interagem na estrutura e nos processos organizacionais.

A questão do território está relacionada com a dimensão física e como fator de vulnerabilidades pela desigualdade territorial, social e econômica, distribuição e acesso a

serviços, relações socioculturais, econômicas e políticas, ações do Estado, mercado e sociedade. Neste sentido, a intersetorialidade exige a construção de uma análise das demandas e necessidades, sendo fator crucial conhecer o território, levantar as carências e possibilidades existentes para estimular o desenvolvimento de estratégias específicas da ação pública (SPOSATI, 2006).

A análise e ação pública devem ser estruturadas na dinâmica da sociedade e da cidade, pois é nesta que as relações sociais são construídas e desenvolvidas, além de ser o local em que acontece a integração das políticas públicas. Assim, o modelo de gestão intersetorial utilizado deve estar associado à gestão da cidade e estar inter-relacionado ao todo já que pode, ao mesmo tempo, potencializar resultados e isolar determinados grupos de pessoas (SPOSATI, 2006).

É nas cidades que as ações organizacionais são articuladas e gerenciadas em virtude da interação existente com as organizações sociais e as estruturas físicas, urbanas e ambientais. Assim, a atuação intersetorial é realizada em diversos locais das cidades, levando em consideração a identificação social e territorial da população (VALLE, 2008).

O território é um dos elementos que compõe a análise das vulnerabilidades e riscos que afetam a população. Assim, nos territórios vulneráveis, a intersetorialidade é colocada em prática considerando a segregação espacial advinda da desigualdade social e econômica evidenciada nas cidades (SPOSATI, 2006). A partir destas considerações são estabelecidos os serviços necessários, a forma de atuação das instituições e a gestão das cidades que deve estar direcionada para a busca da garantia dos direitos dos cidadãos, ao reconhecimento dos problemas sociais, soluções integradas e proximidade com as necessidades e prioridades dos cidadãos (JUNQUEIRA, 1998).

A identificação e pertencimento das pessoas com o território se traduz na territorialidade que tem na intersetorialidade uma abordagem estruturante para a criação de novas soluções e atendimento às demandas das políticas públicas, com a possibilidade de gerar e direcionar novos resultados. Assim, no âmbito da territorialidade, a intersetorialidade permite “possibilidades de inclusão e de extensão do reconhecimento da cidadania e do direito a cidades para todos” (SPOSATI, 2006, p. 140).

A análise do território, por sua vez, possibilita a territorialização da

atuação da política pública e define as cidades como fundamentais para as organizações territoriais, sendo a base da ocupação do território e do desenvolvimento regional. Apesar de correlacionadas, a territorialização não deve ser confundida com a descentralização político-administrativa das três esferas de governo que deve ser efetiva e prever que as ações sejam articuladas com definição de atribuições e responsabilidades.

A descentralização pode ser uma forma efetiva de integrar determinada área de abrangência, desde que conciliada com a intersetorialidade. O que determina a atuação intersetorial são as características, demandas e extensão de um território, o que pode gerar uma atuação em rede ligada “a interconexão, a interdependência, a conformação necessária para dar conta da complexidade dos processos e da realidade social” (BRONZO, 2007, p. 12).

A conexão entre descentralização e intersetorialidade constitui um novo paradigma de gestão que considera o território como lugar de interação para integração e ação intersetorial. Esta conexão permite o estabelecimento de ações em rede que atuam na incorporação dos equipamentos públicos, parcerias com a sociedade civil, organizações não-

governamentais, entre outros, no intuito de fortalecer grupos específicos da população (JUNQUEIRA et al., 1997).

Assim, enquanto a descentralização envolve a transferência de poder de decisão, atribuição, função e recurso, sendo determinada pela distribuição de competências entre as esferas de governo com atenção especial para a organização do Estado em relação ao território de sua jurisdição (PIRES, 2002), colocando a decisão para instâncias mais próximas aos cidadãos, a intersetorialidade diz respeito ao atendimento das necessidades e expectativas dos mesmos de forma integrada (JUNQUEIRA et al., 1997).

Contudo, a descentralização ocasiona problemas para os governos locais como a fragmentação das ações, ausência de políticas públicas para resolução de problemas metropolitanos e de mecanismos de enfrentamento dos problemas comuns aos municípios. Por consequência, os municípios se isolam e se distanciam de ações coletivas. Para enfrentar este desafio, é necessário que múltiplos atores municipais apresentem pensamento e ação coerentes para a formulação de políticas públicas, com o objetivo de um projeto global de cidade (ANDRADE; CLEMENTINO, 2010).

Enquanto fator de democratização, a descentralização

estimula a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão tornando o Estado receptivo às suas demandas (PIRES, 2002). Esta participação acontece mediante a abertura de canais de comunicação entre cidadãos e instituições e/ou organizações descentralizadas permitindo que suas necessidades cheguem a quem tem poder de decidir (JUNQUEIRA et. al. 1996).

A descentralização é um requisito para a participação na gestão de interesses coletivos, sendo que a participação é um fator que a torna possível. Assim, a democratização é a forma mais legítima de descentralização, uma vez que busca a participação do cidadão, não apenas a eficiência, eficácia e transparência dos governos locais (TONI; PACHECO, 2005).

Quando a descentralização e a participação se combinam, ocorrem mudanças significativas que afetam tanto o Estado quanto a sociedade: por um lado, os governos tendem a abrir canais de participação, tornando-se mais transparentes para os cidadãos e, por outro lado, a sociedade se mobiliza para utilizar esses canais a fim de promover suas demandas (PIRES, 2002). A participação é um aspecto essencial nos processos de abordagem intersetorial tendo em vista sua importância nos

arranjos institucionais para a governança pública e, também, a possibilidade de estimular a interação interdisciplinar no desenvolvimento de projetos mais próximos da realidade (KANUFRE, 2017).

A conexão entre território, descentralização, democratização e participação na gestão de interesses coletivos representa a integralidade estratégica necessária para impulsionar a intersetorialidade, que se revela na superação do modelo setorial de políticas públicas e organizações governamentais (KANUFRE, 2017). Assim, embora a descentralização não possa ser diretamente equiparada à democratização, é fundamental reconhecer que ela desempenha um papel fundamental como um meio para alcançar esse objetivo (PIRES, 2002).

A intersetorialidade como mecanismo de integração das ações governamentais é uma das principais características das políticas de desenvolvimento regional. Estas políticas englobam um conjunto de ações essenciais para articular outras políticas que, na prática, operam de forma segmentada. Apesar disto, são concebidas como políticas de integração e requerem uma coordenação eficaz, especialmente quando envolvem diferentes esferas do governo. A cooperação conjunta é evidenciada por

meio de conceitos como horizontalidade, ação em rede, intersectorialidade e transversalidade (ROCHA NETO; BORGES, 2014).

A maioria dos desafios relacionados ao desenvolvimento regional não se restringem a uma única instituição governamental, pois envolvem diversos segmentos sociais e diferentes áreas geográficas. Estes problemas não são de natureza setorial; pelo contrário, exigem a colaboração de instituições públicas em diferentes níveis e necessitam ser abordados e tratados de maneira integrada. Portanto, ainda há poucos progressos na construção de modelos organizacionais capazes de lidar com a intersectorialidade e as redes interinstitucionais. É essencial buscar mecanismos que garantam uma maior integração das ações governamentais (ROCHA NETO; BORGES, 2014). Assim, ressalta-se a importância em alcançar tal integração por meio de uma gestão intersectorial alicerçada por um conjunto de técnicas, métodos e estratégias de diálogo, integração e compartilhamento (KANUFRE, 2017).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com a proposta deste artigo, foi realizada uma revisão de literatura acerca da intersectorialidade

nas organizações governamentais e nas políticas públicas, no intuito de introduzir a discussão deste modelo de gestão para o desenvolvimento regional. A partir da reflexão acerca do tema foi possível compreender que a realidade complexa e as mudanças da sociedade atual convergem para a necessidade de um novo modo de pensar as políticas públicas e ações governamentais.

A ação intersectorial nas políticas públicas e nas organizações possui como um de seus objetivos a construção de redes interinstitucionais que se traduz em um trabalho coletivo que produz transformações nas percepções da realidade. Entretanto, convém ressaltar que não se trata de substituir a setorialidade, mas de realizar uma combinação entre a política setorial e a intersectorial. Em ambas, é preciso o desenvolvimento de um trabalho simultâneo pelos múltiplos atores envolvidos, em busca de resultados integrados, articulação de diferentes setores, compartilhamento de recursos, esforços e competências.

Assim, se torna importante a construção dialogada na formulação de políticas integradas, não somente entre Estado e sociedade, mas no âmbito do poder público, visto que a intersectorialidade não advém no momento da elaboração. A prática da intersectorialidade requer a construção

coletiva de uma política pública e não conduzida de forma setorial com quase nenhuma participação das organizações e instituições envolvidas.

A intersetorialidade desempenha um papel fundamental na resolução dos problemas e desafios complexos, tanto nas organizações governamentais quanto nas políticas públicas, uma vez que permite uma abordagem integrada e colaborativa que requer colaboração, diálogo e coordenação entre os diversos atores envolvidos.

Nas organizações, a importância deste modelo de gestão permite que diferentes áreas do conhecimento sejam aproveitadas para resolver problemas de forma mais eficaz. Ao unir diferentes perspectivas e habilidades é possível o desenvolvimento de soluções mais completas e bem-sucedidas. Também a colaboração entre diferentes setores estimula a inovação, uma vez que pontos de vista diferentes podem resultar em novas abordagens para o enfrentamento dos desafios institucionais.

Além disto, a promoção da intersetorialidade nas organizações governamentais pode contribuir para uma cultura institucional mais colaborativa e inclusiva, na qual os servidores públicos e demais envolvidos, sintam-se instigados a compartilhar conhecimentos, colaborar

em projetos multidisciplinares, desenvolver novas habilidades, ganhar experiência em áreas diversas, trabalhar em equipe.

No âmbito das políticas públicas, a intersetorialidade permite uma visão holística, ou seja, uma visão do todo e não apenas de uma parte dos problemas e desafios sociais que são complexos. Ao envolver diferentes organizações, setores e atores governamentais, não governamentais, bem como a sociedade civil na abordagem de questões que transcendem os limites de um único setor, órgão ou instituição, a intersetorialidade também pode aumentar a eficiência e efetividade das ações governamentais, promover a participação da sociedade civil na definição e implementação das políticas públicas, fortalecer o controle social, contribuir para uma governança mais inclusiva, equitativa, democrática e transparente.

Com relação ao desenvolvimento regional, a maioria dos problemas não se restringem a uma única organização governamental ou instituição, uma vez que são problemas que envolvem diferentes segmentos sociais e regiões geográficas, portanto, requerem atenção das diversas instituições públicas nas diferentes esferas e níveis de atuação, pois

precisam ser considerados e tratados de forma integrada.

Assim, a intersetorialidade como mecanismo de integração das ações governamentais para o desenvolvimento regional busca integrar políticas, planos e programas de diferentes áreas (saúde, social, educação, infraestrutura, ambiental etc.) para abordar as demandas e necessidades específicas de uma região de forma abrangente e integrada. Ademais, busca promover a colaboração e coordenação entre diferentes setores e áreas de atuação do governo, com o objetivo de maximizar os impactos positivos e promover o desenvolvimento equilibrado em uma determinada região.

Nesse contexto, a intersetorialidade permite uma resposta mais adaptada às necessidades específicas de uma determinada região, levando em consideração suas características socioeconômicas, culturais e ambientais, bem como contribuindo para a promoção de um desenvolvimento regional mais sustentável e inclusivo. Enquanto modelo de gestão, a intersetorialidade busca superar a fragmentação das políticas públicas e promover uma abordagem mais coordenada para o desenvolvimento regional, o que pode incluir a implementação de estratégias de planejamento territorial integrado,

estabelecimento de parcerias entre diferentes esferas de governo, alocação eficiente de recursos, promoção da participação ativa da sociedade civil na definição e implementação de planos, políticas e programas.

Por fim, a intersetorialidade como modelo de gestão pública, gestão social e mecanismo de integração das ações governamentais para o desenvolvimento regional representa uma abordagem promissora para enfrentar os desafios complexos contemporâneos. Entretanto, é importante ressaltar que a implementação bem-sucedida desta abordagem requer compromisso político, capacidade institucional adequada e a existência de uma cultura de colaboração e diálogo entre os diversos atores envolvidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, I. A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. Descentralização e impasses da governança metropolitana. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Ed.). **As metrópoles e a questão social brasileira. Observatório das Metrópoles**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010.p. 239-258.

BRONZO, C. Intersectorialidade como princípio e práticas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 20, 2007, Caracas. ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública? **Anais ...** Caracas: CLAD, 2007.

BRUGUÉ, Q.; CANAL, R.; PAYA, P. ¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las

comisiones interdepartamentales. Managerial Intelligence to Address "Wicked Problems": The Case of Interdepartmental Committees.

**Gestión y política pública**, México, v. 24, n. 1, en./jun./ 2015. Disponível em: <[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792015000100003](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000100003)>. Acesso em: 19 mar. 2023.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad em el gobierno y gestión de la política social. In: Congreso Iberoamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 10, 2005, Santiago. **Anais...** Disponível em: <[https://issuu.com/wendyrb30/docs/la\\_intersectorialidad\\_en\\_el\\_gobierno](https://issuu.com/wendyrb30/docs/la_intersectorialidad_en_el_gobierno)>. Acesso em: 19 mar. 2023.

DERANI, C. Política pública e a norma política. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 41, n. 0, p. 19-28, 2004. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/issue/view/215>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

GARAJAU, N. I. Reflexões sobre a intersectorialidade como estratégia de gestão social. In: III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais, 2013, Belo Horizonte. **Anais...** Disponível em: <<https://www.paulus.com.br/assistencia-social/wp-content/uploads/2018/07/Reflex%C3%B5es-sobre-a-Intersectorialidade-como-Estrat%C3%A9gia-de-Gest%C3%A3o-Social.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GÓIS, J. B. H. A (difícil) produção da intersectorialidade: comentários a partir de ações públicas para a juventude. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 128-141, jan./jun. 2013. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/13212>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos FUNDAP**, n. 22, p. 102-110, 2001. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia\\_politicas\\_servicos\\_publicos.pdf](http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf)>. Acesso em: 19 mar. 2023.

JUNQUEIRA, L. A. P. **Mudança uma causa compartilhada**: do ERSA ao SUS. 203 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) -Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-06022018-163118/en.php>>. Acesso em: 05 mar. 2023.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal do Brasil: a experiência de Fortaleza. In: Concurso de Ensayos del CLAD, 11, 1997, Caracas. El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones. **Anais ...** Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003743.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 11-22, mar./abr. 1998. Disponível: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7696/6269>>. Acesso em: 05 fev. 2023.

JUNQUEIRA, L. A. P. Intersetorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 34, p. 35-45, nov./dez. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6346/4931>>. Acesso em: 05 mar. 2023.

KANUFRE, R. A. M. **Modelo de análise intersectorial de gestão pública no contexto da cidade digital estratégica**. 2017. 279f. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) -Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <<https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00005f/00005fe7.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

LOPES, A (Ed.). **Políticas públicas para cidades sustentáveis**: integração intersectorial, federativa e territorial. Rio de Janeiro: IBAM, MCTI, 2016.

MACHADO, L. A. **Construindo a intersectorialidade**. (Online) 2008. Governo do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <<https://www.saude.sc.gov.br/index.php/informacoes-gerais-documentos/conferencias-e-encontros/conferencia-estadual-de-saude>>



mental/textos/3153-construindo-a-intersectorialidade/file>. Acesso em: 19 mar. 2023.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MULLER, P.; SUREL, Y. A análise das políticas públicas. Tradução: Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2004.

PIRES, R. R. C. **Intersetorialidade, descentralização e participação: novas estruturas para um Estado mais próximo do cidadão**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2002-gpg-515.pdf>>. Acesso em 26 mar. 2023.

PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (Ed.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 26, 2016. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016. p. 67-80. Disponível em: <[https://issuu.com/sagi\\_mds/docs/caderno\\_de\\_estudos\\_26](https://issuu.com/sagi_mds/docs/caderno_de_estudos_26)>. Acesso em: 20 mar. 2023.

ROCHA NETO, J. M.; BORGES, D. F. O problema da integração de programas governamentais de desenvolvimento regional: o caso da Promeso. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, n. 27, p. 95-125, 2014. Editora Unijui. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/2859>>. Acesso em: 14 fev. 2024.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de**

**soluções**. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, C. L. (Ed.). **Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012. p. 15-38.

SILVEIRA, J. I.; MACEDO, A. F.; FERREIRA, C. V.; CARVALHO, D. C. L. C.; HAYASHIDA, E. H.; MACEDO, I. A. Administração Pública Deliberativa nos colegiados do Programa Curitiba mais Humana: uma experiência piloto. In: CARLEIAL, L. M. F.; OPUSZKA, P. R.; KANUFRE, R. A. M. (Ed.) **Políticas e ações deliberativas em Curitiba: diálogo –confiança –mediação**. 1. ed. Curitiba: IMAP, 2016. p. 207-231.

SPOSATI, A. Gestão pública intersectorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 85, p. 133-141. São Paulo: Editora Cortez, 2006.

TONI, F.; PACHECO, P. Gestão ambiental descentralizada: um estudo comparativo de três municípios da Amazônia brasileira. **Série Estudos 6**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. Disponível em: <<http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/handle/123456789/9931>>. Acesso em: 02 mar. 2023.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

VALLE, M. I. M. Intersetorialidade e territorialidade: novos enfoques para a efetividade da gestão social. In: Encontro da ANPAD, 22, 2008, Rio de Janeiro. **Anais ...**Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B817.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2023.



## 2. Institucionalização Da Gestão Social Na Política Pública Municipal: Programa Municipal De Aquisição De Alimento - PMAA

*Institutionalization of Social Management in Municipal Public Policy:  
Municipal Food Acquisition Program – PMAA*

*Institucionalización de la Gestión Social en la Política Pública Municipal:  
Programa Municipal de Adquisición de Alimentos - PMAA*

**Thaissa Souza do Carmo Magno**<sup>1</sup>

**Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos**<sup>2</sup>

**Mário Vasconcellos Sobrinho**<sup>3</sup>

**Bruno Rafael Dias Lucena**<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>Doutoranda em Administração. Discente no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia (UNAMA). Servidora pública no município de Barcarena/PA. <https://orcid.org/0000-0002-0206-6586>. Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/4054216938117638>. E-mail: [docarmo.thaissa@hotmail.com](mailto:docarmo.thaissa@hotmail.com).

<sup>2</sup>Doutora em Estudos do Desenvolvimento. Professora no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia (UNAMA). Belém / PA – Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-7594-3578>. Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/2302064518568291>. E-mail: [anamaria.vasconcellos@unama.br](mailto:anamaria.vasconcellos@unama.br).

<sup>3</sup>Pós-doutor em Gestão Pública e Governo. Professor no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia (UNAMA). Bolsista de Produtividade Desen. Tec. e Extensão Inovadora do CNPq - Nível 2. Belém / PA – Brasil. Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/7843288526039148>. <https://orcid.org/0000-0001-6489-219X>. E-mail: [mario.vasconcellos@unama.br](mailto:mario.vasconcellos@unama.br).

<sup>4</sup>Doutor em Engenharia de Produção (PUC-Rio). Professor no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém / PA – Brasil. Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/0451524747464562>. <https://orcid.org/0000-0002-9300-4005>. E-mail: [brunolucena@ufpa.br](mailto:brunolucena@ufpa.br).

## Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar as práticas utilizadas pela Administração Pública para institucionalização da gestão social nas leis do PMAA. A Gestão Social desempenha um papel crucial no contexto das políticas públicas ao incorporar abordagens participativas e inclusivas na formulação, implementação e avaliação de programas governamentais. Ao priorizar a interação e colaboração com a comunidade, a Gestão Social permite uma compreensão mais aprofundada das necessidades locais e das dinâmicas sociais, contribuindo para a eficácia e legitimidade das políticas. A metodologia foi uma pesquisa qualitativa, como método de estudo foi utilizado o estudo de caso e como forma de coleta de dados a pesquisa documental. Na metodologia definiu-se 3 fatores de institucionalização da GS: a participação, o diálogo e a decisão coletiva, a partir desses fatores foi feita uma correlação deles com os itens participação/control social e grupo gestor identificados nas leis do PMAA dos 5 municípios pesquisados. Identificamos que as correlações positivas em partes estiveram presentes em 3 das 5 leis, que o município de Jaciara-MT teve correlação negativa total, pois os fatores de institucionalização da GS não foram identificados em sua lei; e que o município de Juiz de Fora-MG, foi o único que apresentou correlação positiva total da institucionalização dos fatores da GS em sua lei, assim como o ocorrido na lei do Programa de Aquisição de Alimento federal. Com isso, concluímos que as leis são mecanismo eficazes, utilizado pelo Governo, para efetivar a inclusão da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

**Palavras chave:** Gestão social. Participação. Política pública. Programa municipal de aquisição de alimento.

## Abstract

This article aims to analyze the practices used by the Public Administration to institutionalize social management in the PMAA laws. Social Management plays a crucial role in the context of public policies by incorporating participatory and inclusive approaches in the formulation, implementation and evaluation of government programs. By prioritizing interaction and collaboration with the community, Social Management allows for a deeper understanding of local needs and social dynamics, contributing to the effectiveness and legitimacy of policies. The methodology was qualitative research, the case study was used as a study method and documentary research was used as a form of data collection. In the methodology, 3 factors of institutionalization of GS were defined: participation, dialogue and collective decision, based on these factors, a correlation was made with the items participation/social control and management group identified in the PMAA laws of the 5 municipalities researched. We identified that positive correlations in parts were present in 3 of the 5 laws, that the municipality of Jaciara-MT had a total negative correlation, as the institutionalization factors of GS were not identified in its law; and that the municipality of Juiz de Fora-MG, was the only one that showed a total positive correlation of the institutionalization of GS factors in its law, as well as what occurred in the federal Food Acquisition Program law. With this, we conclude that laws are an effective mechanism, used by the Government, to effect the inclusion of civil society in the formulation, implementation and evaluation of public policies.

**key words:** Social management. participation. Public policy. Municipal food acquisition program.

## Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar las prácticas utilizadas por la Administración Pública para institucionalizar la gestión social en las leyes del PMAA. La Gestión Social juega un papel crucial en el contexto de las políticas públicas al incorporar enfoques participativos e inclusivos en la formulación, implementación y evaluación de programas gubernamentales. Al priorizar la interacción y colaboración con la comunidad, la Gestión Social permite una comprensión más profunda de las necesidades locales y las dinámicas sociales, contribuyendo a la efectividad y

legitimidad de las políticas. La metodología fue la investigación cualitativa, se utilizó el estudio de caso como método de estudio y la investigación documental como forma de recolección de datos. En la metodología se definieron 3 factores de institucionalización de GS: participación, diálogo y decisión colectiva, a partir de estos factores se realizó una correlación con los ítems participación/control social y grupo de gestión identificados en las leyes PMAA de los 5 municipios investigados. Identificamos que correlaciones positivas en partes estuvieron presentes en 3 de las 5 leyes, que el municipio de Jaciara-MT tuvo una correlación negativa total, ya que los factores de institucionalización de GS no fueron identificados en su ley; y que el municipio de Juiz de Fora-MG, fue el único que mostró una correlación totalmente positiva de la institucionalización de los factores GS en su ley, así como lo ocurrido en la ley federal del Programa de Adquisición de Alimentos. Con esto, concluimos que las leyes son un mecanismo eficaz, utilizado por el Gobierno, para efectuar la inclusión de la sociedad civil en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

**Palabras clave:** Gestión social. Participación. Política pública. Programa municipal de adquisición de alimentos.

## INTRODUÇÃO

O conceito de Gestão Social – GS, vem sendo discutido pela academia desde o início dos anos 1990. Carmo et al (2022, p. 01), enfatizam que a Gestão Social, se constitui uma forma própria de administração emergente em um contexto com demandas crescentes por respostas sociais mais efetivas para a coletividade. Com isso a GS vem sendo utilizada como alternativa de gestão capaz de atender às necessidades da sociedade, pois, segundo Tenório (1998, p.16) tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento participativo, dialógico no qual o processo decisório é exercido por meio dos diferentes sujeitos sociais.

Como forma de delimitar o conceito de GS aqui utilizado, este estudo buscou definir 4 categorias de análise da GS: o local de atuação; comunicação; o processo decisório; e, por fim, a operacionalização. Conforme Tabela 1.

Tabela 1. Categorias de análise do conceito de Gestão social.

Categorias	Conceitos	Autores
Local de atuação	Qualquer esfera pública (privada, estatal e sociedade)	Tenório (2008) Carrion e Calou (2008)
	Esfera social/Sociedade	França Filho (2008) Freitas, Freitas e Ferreira (2016) Moretto et al (2011)
Comunicação Dialógica		Carrion e Calou (2008) Araújo (2012) Vasconcellos Sobrinho e Teixeira (2017) Vasconcellos Sobrinho et al (2018)
	Participação deliberativa / Governança	Pimentel et al (2011) Carrion e Calou (2008) Araújo (2012) Freitas, Freitas e Ferreira (2016) Vasconcellos Sobrinho et al (2018)
Operacionalização	Parcerias e redes intersetoriais / Equilíbrio entre racionalidades (instrumental e substantiva)	Freitas, Freitas e Ferreira (2016) Carvalho (2001) Dowbor (1999) França Filho (2008)

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Pimentel e Pimentel (2010).

Para Tenório (2008, p. 39), o adjetivo social, qualificando o substantivo gestão, é entendido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito a fala, sem nenhum tipo de coação. Sendo a GS um “processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais)” (Tenório, 2008, p. 39). Neste sentido Tenório afirma que a GS pode atuar em qualquer esfera, seja privada, estatal e sociedade civil.

Contudo França Filho (2008, p. 29), defende que o local de atuação da GS, se darvia a própria sociedade, através

das suas mais diversas formas e mecanismos de auto-organização, especialmente o fenômeno associativo. O autor afirma ainda que existem distinções significativas entre a gestão social com a gestão privada e a gestão pública. Relacionando cada gestão a um *locus* de atuação, no qual afirma que a gestão social é o espaço próprio da chamada sociedade civil; a gestão privada, o das organizações do chamado mercado; e, a gestão pública, das estatais.

Araújo (2012), afirma que o agir comunicativo e a democracia deliberativa de Jürgen Habermas estão entre os conceitos mais citados na literatura sobre GS.

“...e em todas as discussões sobre o que é e não é gestão social, prevalecem em todos a noção de que esta é dialógica e participativa; voltada a mudança e inovação dos padrões vigentes; promotora do desenvolvimento sócio-territorial, do fortalecimento da democracia, da consolidação da cidadania e da governança, como os principais valores ideológicos e elementos estruturantes que os regem.” (Araújo, 2012, p. 69)

O autor discute que o diálogo como parte integrante da prática da GS, garante efetividade das políticas públicas, mudando os padrões de uma gestão monológica, centralizada e burocrática.

A comunicação dentro da GS acontece por meio do diálogo, esse sem coerção,

em que todos tem direito a fala, como já citado por Tenório (2008). Segundo Moretto et al (2011, p. 833) o conceito de GS, seria o processo decisório coletivo, afastado de coerção externa e impositiva, baseado na argumentação, no entendimento e no diálogo.

Quando as práticas de gestão garantem a participação; e nessa participação, se enfatiza o diálogo, certamente, o processo de decisão será tomado de forma coletiva, como afirma Tenório (2008, p. 48):

...que é por meio da participação que se inicia o procedimento da prática da cidadania deliberativa, onde se enfatiza o caráter intersubjetivo e dialógico entre os pares, o que se efetiva o processo decisório deliberativo que busca atender às necessidades de uma dada sociedade, região, território ou sistema social específico. (Tenório (2008, p. 48)

Segundo Pimentel et al (2011, p. 144) uma maior eficiência da ação governamental está associada, direta e indiretamente, a transformações na dinâmica de gestão e ao fortalecimento de práticas que tornam legítima a participação do cidadão. Vasconcellos Sobrinho et al (2018, p. 26) afirmam que a participação como parte de uma noção de governança e vinculam a GS ao desenvolvimento. O que se configura, segundo Vasconcellos Sobrinho e Vasconcellos (2016), como formas de administração do sistema social que melhor atendam aos anseios

da maioria das pessoas que dele fazem parte, gerando gestão participativa do e para o desenvolvimento. Para Carrion e Calou (2008, p. 15), GS é um processo de gestão, no qual o Estado, sem perder a centralidade, deixa de ter o monopólio do poder para – juntamente com a Sociedade Civil – planejar, traçar diretrizes e tomar decisões capazes de potencializar as riquezas, em sentido amplo, do local.

E como forma de operacionalização da GS, as parcerias e as redes intersetoriais são defendidas por muitos autores. Segundo Vasconcellos Sobrinho et al (2018):

A gestão social traz como essência a relação entre diferentes atores da sociedade civil, Estado e mercado para avançar no processo democrático e nas relações sociais por meio da participação e engajamento dos atores nas tomadas de decisão em políticas, programas, projetos e ações que afetam os diversos coletivos. (Vasconcellos Sobrinho et al, 2018, p. 27).

As formas capazes de operacionalizar a gestão social leva em consideração as parcerias entre Estado, sociedade e mercado, o que pressupõe participação e diálogo entre os parceiros. (Carvalho, 2001). Essas parcerias ocorrem dentro do espaço público, onde a gestão social pressupõe a ação (comunicativa) e a ampliação das possibilidades de influir e avaliar as prioridades de desenvolvimento, pois os sujeitos

interagem no espaço público e podem interferir na realidade social (Freitas, Freitas e Ferreira, 2016), Para os autores a GS é considerada um projeto político e prática discursiva que emergem das esferas públicas livres, e se transformam em poder administrativo, o que vai permitir a influência sobre as decisões e ações políticas do Estado.

Fischer (2002, p. 12) mencionar que a gestão social deve buscar o equilíbrio entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva, para alcançar um bem coletivamente planejado, viável e sustentável a médio e longo prazo. França Filho (2008, p. 34), também confirma Fischer, quando diz que a GS é uma forma de gestão organizacional que do ponto de vista da sua racionalidade pretende subordinar as lógicas instrumentais a outras lógicas mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas. Sendo assim, a operacionalização da GS se dar em um tripé entre Estado – Mercado – Sociedade, se relacionando dentro de um processo participativo, dialógico e consensual, sendo operacionalizado com ferramentas de gestão que buscam equilibrar as racionalidades (instrumentais e subjetivas).

Com base nas discussões acima, a GS neste trabalho é entendida como um processo de gestão, que por iniciativa

do Estado, busca desenvolver suas ações junto com a sociedade civil, de forma participativa, dialógica e consensual, com o objetivo de atender as demandas sociais e gerar desenvolvimento local.

Partindo disso, o Estado, como um dos agentes executores da GS, através da Constituição Federal de 1988 ressalta a participação social, quanto a criação de mecanismos e canais de participação, que segundo Dagnino (2004), a Lei previu instrumentos para o exercício da cidadania via democracia direta e participativa por meio de conselhos gestores de políticas públicas deliberativos, decomposição paritária nos níveis municipal, estadual e federal, que foram entendidos como conquista de canais de participação da população em assuntos da “coisa pública” (Gohn, 2007).

Entretanto, a atividade administrativa, as entidades, os órgãos e agentes públicos, que atuam com o objetivo de atender as necessidades da coletividade (Galvão Pinto, 2008), estão subordinados aos princípios básicos instituídos no artigo 37, da Constituição, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. E que em razão ao princípio da legalidade, somente é considerada legítima a atuação do

agente público ou da Administração Pública, se for permitida por lei (Galvão Pinto, 2008), o governo só pode agir se tiver lei que o permita.

E a lei carrega em si uma força de obrigatoriedade, que induz ao seu cumprimento, que segundo Oguisso e Schmidt (1999) é definida:

Como a norma ou regra jurídica, escrita e obrigatória, por mais restrito que seja o campo e sua aplicação: emanada de quem - poder ou pessoa investida e autoridade - possa garantir ou assegurar essa obrigatoriedade: com vigência por determinado espaço de tempo numa certa coletividade ou grupo social. (Oguisso e Schmidt, 1999, p.176)

Sendo a lei o norteado das ações da Administração Pública, houve a necessidade de buscar entender como Estado busca institucionalizar a gestão social nos projetos de lei da política pública municipal? Tomando como objeto de estudo as leis aprovadas do Programa de Municipal de Aquisição de Alimento - PMAA de cinco cidades do Brasil, uma de cada região. Este artigo tem como objetivo analisar as práticas utilizadas pela Administração Pública para institucionalização da gestão social nas leis do PMAA. Tendo como objetivos específicos: I) Identificar as evidências da participação social, controle social e atuação da sociedade civil organizada como membro do grupo gestor nas leis aprovadas; II) Analisar os níveis de correlação entre as



leis com os fatores de institucionalização da gestão social.

Este trabalho parte da hipótese de que as leis regem as ações do Estado e este tem a obrigatoriedade de cumpri-las, sendo descrita na CF/88 a criação de mecanismos e canais de participação; e sendo a participação um dos fatores de GS, assim como o diálogo e a decisão consensual; o Estado precisa institucionalizar esses fatores em suas ações através das leis. E essas leis devem ser elaboração a partir de políticas públicas que propiciam qualidade de vida e bem-estar social (Gazolla, 2004).

Para Leitão e Bernadinho (2018, p. 284) de forma geral, políticas públicas objetivam ampliar os direitos de cidadania, com base na Constituição Federal de 1988, além de serem necessárias para mediar conflitos, contradições de interesses. Ainda segundo as autoras, as políticas mais focalizadas buscam, por exemplo, promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas).

As políticas públicas são compostas por múltiplos processos e são atividades contínuas que exigem tomada de decisão (Lotta, 2019). Para Farah

(2004), a política pública pode ser compreendida como uma ação em processo, no qual o Estado à orienta para atingir determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses. Secchi (2009), defende que a política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. E Teixeira (2002) afirma que as políticas públicas são como:

“diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”, sendo “políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos”. (Teixeira, 2002, p. 02).

Sendo assim, a política pública é definida como práticas governamentais que tem como objetivo resolver um problema público, de forma a garantir os direitos dos cidadãos definidos pela constituição. E para se atingir isso, a política pública precisa estar pautada na participação, no diálogo e na decisão coletiva, a fim de efetivamente atender seu objetivo e finalidade.

O programa de aquisição de alimento – PAA a nível federal, assim como, os PMAA a nível municipal, fazem parte da política pública de combate a insegurança alimentar e fortalecimento da agricultura familiar. Agostini e Bourscheidt (2018, p. 279) afirmam que

o PAA foi criado com a intenção de atender principalmente duas áreas: assistência social e política agrícola. A assistência social é contemplada por meio do fornecimento dos alimentos às pessoas consideradas em estado de insegurança alimentar. A política agrícola, por sua vez, é contemplada pelo fortalecimento dos agricultores familiares, que têm fonte de renda na compra da sua produção para o atendimento dos beneficiários do programa. Estes dois objetivos explícitos do programa, é o que o torna diferente em relação às demais políticas de segurança alimentar, pois o PAA consegue em uma única ação atingir dois públicos-alvo, combatendo vários problemas socioeconômicos. O que Triches e Grisa (2015, p. 22) consideram que o PAA está entre as “propostas/políticas inovadoras”.

## **METODOLOGIA**

Este estudo foi elaborado com base da pesquisa qualitativa, segundo Godoy (1995) a pesquisa qualitativa é uma das possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes. Como método de estudo, foi utilizado o estudo de caso, que segundo Yin (2001) o estudo de caso parte do desejo de se compreender fenômenos sociais

complexos, permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real. Ainda com o autor, em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

A técnica de coleta de dados foi através da pesquisa documental, sendo os documentos uma fonte não-reativa, as informações neles contidas permanecem as mesmas após longos períodos de tempo. Podem ser considerados uma fonte natural de informações à medida que, por terem origem num determinado contexto histórico, econômico e social, retratam e fornecem dados sobre esse mesmo contexto (Godoy, 1995).

A coleta e análise dos dados foram divididas em duas etapas. A primeira foi através de uma pesquisa documental sobre o Programa de aquisição de alimento – PAA a nível federal, para compreender a finalidade da política, sua forma de execução, os fatores de GS utilizados na sua lei. Para isso foi analisados os seguintes documentos: lei de aprovação, decretos, regulamentos e boletins técnicos. Esta primeira etapa de

coleta de dados foi importante para compreender a política de forma macro, para assim, analisar melhor esta mesma política de forma micro, já que a maioria dos municípios elaboraram seus projetos de lei com base nos mesmos critérios e finalidades estabelecidos pelo PAA a nível federal.

A segunda etapa foi a coleta de dados das leis do PMAA das cinco regiões do país – Norte, Nordeste, Centro-oeste, Sudeste e Sul. Nas leis foram analisadas o seu conteúdo completo, assim como os decretos que foram aprovados anteriormente a aprovação da lei.

As leis municipais do PMAA das 5 regiões foram obtidas a partir da busca aleatória nos sites de pesquisa da internet. Pois o intuito não era analisar um caso de lei de algum município específico, mas buscar fazer uma análise mais abrangente sobre como as leis podem ser ferramentas de institucionalização da GS. Posteriormente a seleção, foi feito uma busca no site oficial do município para autenticar a veracidade da aprovação da lei do PMAA.

Foi definido como fatores da institucionalização da GS nas leis: a participação, o diálogo e a decisão coletiva. E como forma de identificar esses fatores nas leis, foi definido as seguintes correlações (Tabela 2).

Tabela 2. Correlação dos termos utilizados na lei PMAA com os fatores da GS.

Na Lei PMAA	Referência ao fator da GS	Correlação positiva total	Correlação positiva em parte	Correlação negativa total
Participação e controle social	Participação e diálogo	Institui a participação da sociedade civil organizada e/ou de forma individual	Institui a participação da sociedade civil organizada e/ou de forma individual	Não institui a participação da sociedade civil organizada e/ou de forma individual
Grupo gestor	Decisão coletiva		sociedade civil organizada e/ou de forma individual	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os trechos na lei que abordavam sobre a forma de participação e controle social, foi correlacionada aos fatores participação e diálogo da GS. Onde abordava, na lei, sobre grupo gestor, se correlacionou a decisão coletiva. Sendo que essa correlação pode ser positiva total, quando for instituído na lei a participação da sociedade civil organizada ou individual nas instâncias de participação e controle social e no grupo gestor. Correlação positiva em parte, quando não instituir a participação em algum dos dois itens analisados da lei. E correlação negativa total quando não for identificado na lei a forma que vai se dar a participação da sociedade civil organizada ou individual nos dois itens analisados na lei. O fator da GS participação foi definida para identificar se a correlação é positiva, em parte ou negativa, pelo fato de ser por

meio da participação que se inicia o procedimento da prática da cidadania deliberativa, segundo Tenório (2008).

## **DESCRIÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Os programas municipais de aquisição de alimento – PMAA, foram criados como forma de garantir a continuidade do programa, em meio a redução dos recursos por parte do Governo Federal anterior. Muitos dos municípios elaboraram seus projetos de lei com base nos mesmos critérios e finalidades estabelecidos pelo Programa de Aquisição de Alimento - PAA a nível federal.

Para compreender os PMAA é necessário abordar, primeiramente, o PAA e sua finalidade. O Programa de Aquisição de Alimento, criado em 2003, nasceu da perspectiva da interseção entre elementos da política agrícola e de segurança alimentar. Instituído pelo Art.19 da lei nº 10.696/2003 e regulamentado pelo Decreto nº 4.772 no âmbito do programa Fome Zero, o PAA age comprando alimentos produzidos por agricultores familiares, dispensando nesse caso específico as regras de licitação, destinando-os às famílias atendidas pela rede pública e filantrópica de ensino (CONAB, 2021).

O PAA tem como objetivo contribuir para um conjunto de políticas públicas

de segurança alimentar e nutricional. Neste sentido, a proposta de participação no Programa deve ser concebida considerando o papel que o mesmo tem na consolidação de alguns objetivos, sendo:

- a) na inclusão econômica e social da agricultura familiar e na valorização dos alimentos produzidos pela mesma;
- b) no fortalecimento dos circuitos locais e regionais de comercialização;
- c) na promoção e valorização da biodiversidade e da produção orgânica e agroecológica de alimentos;
- d) na promoção e manutenção de hábitos alimentares saudáveis;
- e) no fortalecimento da cultura alimentar local; e
- f) na promoção do acesso aos alimentos às pessoas em situação de insegurança alimentar.

O PAA é um programa que beneficia não apenas as entidades socioassistenciais e agricultores familiares, mas toda uma rede de relações estabelecidas entre produção e o consumo. O PAA é muito importante para a economia local, haja vista que, de um lado, busca fomentar o desenvolvimento da agricultura familiar, com o incentivo à participação de mulheres no mercado e cultivo de alimentos orgânicos, bem como da

sociobiodiversidade; e de outro lado, busca efetivar a segurança alimentar de parte da população brasileira, que ainda vive em situação de risco nutricional (Cunha et al, 2017).

O Programa passou por alterações a partir da aprovação da Lei 12.512 de 14 de outubro de 2011 e do Decreto nº 7.775 de 04 de julho de 2012 e de suas alterações, que incorporaram a possibilidade de atuação em parceria com estados, municípios e consórcios públicos, sem a necessidade de celebração de convênios, mas usando um novo instrumento, o Termo de Adesão. (PAA, 2014). Com orçamento proveniente do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e do Ministério da Cidadania (MC), o programa é executado pelo MC através do termo de adesão com estados e municípios e também pela Conab. (CONAB, 2021)

O termo de adesão trouxe uma perspectiva da implementação descentralizada do programa. Segundo Souza (2006, p. 22), descentralização não fez com que o poder de decisão das esferas nacionais diminuísse, mas sim que a implementação de políticas sociais universais pudesse ser delegada a mais pessoas. O PAA tem diversas modalidades e modelos de adesão, nas quais existem o envolvimento dos

produtores, dos consumidores como beneficiários e das entidades executoras como os municípios, os estados, entre outras entidades.

O público-alvo do PAA que são os beneficiários fornecedores é constituído por agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, extrativistas, pescadores, indígenas e integrantes de povos e comunidades tradicionais. A unidade executora deve priorizar adquirir os alimentos dos produtores do próprio município que aderiu ao PAA; e a deve priorizar os agricultores pertencentes aos públicos prioritários (mulheres - Resolução GGPA n° 44, de 16 de agosto de 2011; povos e comunidades tradicionais, assentados, quilombolas e indígenas inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico; e produtores de alimentos orgânicos ou agroecológicos). Já os beneficiários consumidores são indivíduos em situação de insegurança alimentar, nutricional e aqueles atendidos pela rede de assistência social (CONAB, 2021).

O processo de seleção dos fornecedores deve ser público e transparente, sendo que os procedimentos e critérios a serem utilizados devem ser apresentados e discutidos com a instância de participação e controle

social. Sempre que se tratar de públicos prioritários, os mesmos devem deter a preferência de participação no Programa, pelo menos até o alcance das respectivas metas.

O PAA ao longo dos anos de sua execução obteve vários benefícios e ótimos resultados, como destacados por Florian et al (2018, p. 61), “para os agricultores familiares ficou caracterizada a efetividade do programa, com garantia de renda, melhoria das condições de vida, ampliação da atividade produtiva e fornecimento de alimentos para entidades em condição de insegurança alimentar.” Para Grisa (2012), no caso dos mercados institucionais,

...os programas de aquisição de alimentos são mecanismos de comercialização para os produtos da agricultura familiar, permitindo participação perene dessa categoria em circuitos de comercialização, garantindo renda mais segura, preços estáveis e a segurança alimentar para os consumidores beneficiários. (Grisa, 2012, p.20)

Em março de 2021, houve mudança na legislação federal, a partir da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, instituiu o Programa Alimenta Brasil – PAB, que passou a substituir o PAA. No entanto, em 2023, o PAA foi relançado, através da Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023, e regulamentado pelo

Decreto nº 11.476, de 6 de abril de 2023, o qual trouxe mudanças bem significativas quanto a institucionalização da GS.

O decreto dispõe sobre o funcionamento do Grupo Gestor do PAA e do Comitê de Assessoramento do Grupo Gestor do PAA, este último, sendo um mecanismo da criação da ampliação da participação social, do diálogo e da decisão coletiva na gestão de políticas públicas. Grupo Gestor do PAA – GGPA, continua sendo formado por entidades e órgãos públicos federais. No entanto, no Art. 24 do decreto, é instituído o comitê de assessoramento que tem por competência:

I - Elaborar e aprovar o seu regimento interno;

II - Propor as diretrizes de planejamento para a execução anual do PAA;

III - Propor os critérios de priorização e as regras operacionais complementares à execução do PAA;

IV - Acompanhar e monitorar a execução do PAA;

V - Propor metodologia de avaliação do PAA; e

VI - Propor a constituição de comitês consultivos temporários para discussão de questões técnicas necessárias à operacionalização do PAA

As decisões do Comitê são de caráter deliberativo e é composto por 17 órgãos e entidades, das quais 5 são representantes da sociedade civil. Além disso no Art. 28, os conselhos de segurança alimentar e nutricional continuarão como instâncias de controle e participação social do PAA. Sendo que, na impossibilidade de acompanhamento pelos conselhos, poderá ser instituído comitê local do PAA.

Sendo assim, para uma participação no sentido de partilha de poder envolvendo a formulação e a implementação de políticas públicas, torna-se importante encontrar mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos (Tenório, 2008), sendo que estas mudanças na lei do PAA foram exatamente esse mecanismo encontrado pelo Governo para a efetiva inclusão da sociedade civil (que estar diretamente envolvida com esta política) através da sua participação, do seu diálogo e da decisão coletiva em todas as etapas da política pública. O que se pode afirmar a correlação positiva total da institucionalização dos fatores da GS com a lei do PAA.

Compreendido a política pública do PAA a nível macro, a seguir será analisado sua atuação a nível mais local, nos municípios que elaboraram seus

projetos de lei municipais, utilizando como diretrizes o PAA federal.

As cinco leis foram elaboradas num período de grande redução dos recursos do PAA, causado por uma crise fiscal no governo federal, a qual gerou cortes orçamentários em todos os programas sociais (Sambuichi et al., 2019). A mudança de agenda nas políticas públicas no Brasil após 2015 resultou em uma política de austeridade fiscal, que se refletiu no enfraquecimento de ações no âmbito do PAA, entre os anos de 2013 a 2019 (Perin et al, 2021).

Com isso, muitos municípios elaboraram seu próprio programa de aquisição de alimento, como forma de manter o programa em execução com a compra da agricultura familiar e garantindo o atendimento aos grupos beneficiários. O que é observado na Tabela 3, onde todas as leis foram aprovadas entre os anos de 2019 e 2022.

Tabela 3. Relação das cinco leis do PMAA dos municípios pesquisados.

Região	Município	Leis
Norte	Barcarena -PA	Lei Municipal nº 2259 de 30 de setembro de 2021, institui o Programa Municipal de Aquisição de Alimento – PMAA
Nordeste	Castro Alves - BA	Lei Municipal nº 894 de 02 de setembro de 2019, institui o Programa Municipal de Aquisição de Alimento – PMAA
Centro Oeste	Jaciara – MT	Lei Municipal nº 2092, de 12 de maio de 2022, institui o Programa Municipal de Aquisição de Alimentos – PMAA.
Sudeste	Juiz de Fora - MG	Lei Municipal nº 14422, de 12 de maio de 2022, institui a Política Municipal de aquisição de alimentos da agricultura familiar - Programa Comida Boa
Sul	Porto Alegre - RS	Lei Municipal nº 13015, de 13 de março de 2022, institui o Programa de Aquisição de Alimentos - PMAA.

Fonte: Elaboração dos autores.

Os itens participação e controle social e composição do grupo gestor, analisados nas leis foram descritas na tabela 4. Observa-se que as instâncias de participação e controle social estão presentes nas 4 leis dos municípios, na representação do seu Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. O único município que não foi identificado na lei este item, foi em Jaciara-MT. Dentre as experiências práticas onde existe possibilidade de se constatar traços de Gestão Social de

forma a entender como a ela se configura, Cançado (2013), aponta os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Com relação ao grupo gestor apenas o município de Juiz de Fora-MG especifica em sua lei a instituição da participação da sociedade civil no colegiado gestor, garantindo a participação de no mínimo três entidades de representação de agricultores e agricultoras familiares, sendo que este número nunca poderá ser inexistente. Nos demais municípios, a composição do grupo gestor ou a gestão do programa ocorre por meio dos órgãos públicos, sendo as secretarias municipais de assistência social e a de agricultura.



Tabela 4. Descrição das categorias a partir dos conteúdos das leis.

Lei	Participação e Controle social	Grupo Gestor
Barcarena - PA		
Lei Municipal nº 2259 de 30 de setembro de 2021, institui o Programa Municipal de Aquisição de Alimento - PMAA	Art. 4º. São instâncias de controle social do PAA Municipal o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e na hipótese de inexistência do referido conselho, a instância de controle e acompanhamento será o Conselho Municipal de Assistência Social.	Art. 6º. A gestão e a operacionalização do Programa de que trata esta Lei será de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social mediante participação e fomento da Secretaria Municipal de Agricultura
Castro Alves - BA		Art. 25. São Unidades Gestoras e Executoras do PAA Municipal a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente.
Lei Municipal nº 894 de 02 de setembro de 2019, institui o Programa Municipal de Aquisição de Alimento - PMAA		Art. 19. O GGPAA MUNICIPAL, órgão colegiado de caráter deliberativo, tem como objetivos orientar e acompanhar a implementação do PAA Municipal.
	Art. 29. São instâncias de controle e participação social do PAA Municipal os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional Municipal, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável ou o Conselho Municipal de Assistência Social.	§ 1º O GGPAA MUNICIPAL será composto por um representante titular e um representante suplente de cada um dos seguintes órgãos: I - Secretaria Municipal de Assistência Social, que o coordenará; II - Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente; III - Secretaria da Gestão e Finanças; IV - Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável; e V - Secretaria Municipal de Relações Institucionais, Empreendedorismo e Gabinete.
Jaciara - MT		
Lei Municipal nº 2092, de 12 de maio de 2022, institui o Programa Municipal de Aquisição de Alimentos - PMAA.	Não foi identificado instâncias de controle e participação social na lei.	Art. 5º O Poder Executivo constituirá um Grupo Gestor do PMAA, através da Secretaria Municipal de Agricultura e Turismo e da Secretaria de Assistência Social com a finalidade de selecionar Propostas Individuais e com composição e atribuições definidas em regulamento.
Juiz de Fora - MG	Art. 18. O controle social do Programa Municipal de Compras Institucionais da Agricultura Familiar - Comida Boa será realizado pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Juiz de Fora - COMSEA e pelo Conselho Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - COMAPA.	Art. 5º A gestão do Programa Comida Boa será realizada por colegiado, garantida a participação de no mínimo três entidades de representação de agricultores e agricultoras familiares, conforme dispuser o regulamento. Parágrafo único. Caso inexistam entidades definidas no caput, o que deverá ser atestado pela autoridade pública municipal competente sob pena de responsabilidade, poderá ser composto o colegiado com menor número de representação civil, a qual nunca poderá ser, contudo, inexistente.
Lei Municipal nº 14422, de 12 de maio de 2022, institui a Política Municipal de aquisição de alimentos da agricultura familiar - Programa Comida Boa		
Porto Alegre - RS	Art. 31. São instâncias de controle e participação social do PMAA o Conselho Municipal de Segurança	Art. 3º O Grupo Gestor do PMAA (GGPAA), órgão colegiado de caráter deliberativo vinculado à Prefeitura Municipal de Porto Alegre, tem como objetivos orientar e acompanhar a implementação do PMAA.
Lei Municipal nº 13015, de 13 de março de 2022, institui o Programa de Aquisição de Alimentos - PMAA.	Alimentar e Nutricional Sustentável (COMSANS), bem como os órgãos oficiais de controle e fiscalização.	§ 2º O GGPAA será composto por 1 (um) representante titular e 1 (um) representante suplente de cada um dos seguintes órgãos: I - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS); e II - Secretaria Municipal de Governança Local e Coordenação Política (Smgov).

Fonte: Elaboração dos autores. Sites dos respectivos municípios.

Na tabela 5, pode-se observar os tipos de correlações existentes entre os fatores da GS com as leis pesquisadas. O município de Juiz de Fora-MG, foi o único que apresentou correlação positiva total da institucionalização dos fatores da GS em sua lei do PMAA, assim como o ocorrido na lei do PAA federal.

A correlação positiva em parte, foi observado em 3 municípios, dos 5 pesquisados, sendo: Barcarena-PA, Castro Alves-BA e Porto Alegre-RS. Eles instituíram apenas o fator participação e diálogo que tem correlação com a participação e controle social, nas leis do PMAA, sendo os Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, espaços onde a participação da sociedade civil acontece.

E a correlação negativa total, ocorreu no município de Jaciara-MT. Os fatores de institucionalização da GS não foram identificados em sua lei do PMAA. O que se observa a partir da análise da lei, é que o município não buscou criar mecanismos para efetivar a participação, o diálogo e a decisão coletiva em sua política pública. As decisões sobre a regulamentação do PMAA e a gestão são tomadas pelas secretarias municipais de agricultura e de assistência social apenas.

Tabela 5. Tipos de correlação entre os fatores de institucionalização da GS com as leis.

Lei	Correlação positiva total	Correlação positiva em parte	Correlação negativa total
Barcarena -PA			
Lei Municipal nº 2259 de 30 de setembro de 2021, institui o Programa Municipal de Aquisição de Alimento – PMAA		Instituiu a participação e diálogo	
Castro Alves - BA			
Lei Municipal nº 894 de 02 de setembro de 2019, institui o Programa Municipal de Aquisição de Alimento – PMAA		Instituiu a participação e diálogo	
Jaciará – MT			
Lei Municipal nº 2092, de 12 de maio de 2022, institui o Programa Municipal de Aquisição de Alimentos – PMAA.			Não foi identificado na lei a instituição da participação, diálogo e decisão coletiva
Juiz de Fora - MG			
Lei Municipal nº 14422, de 12 de maio de 2022, institui a Política Municipal de aquisição de alimentos da agricultura familiar - Programa Comida Boa	Instituiu a participação	diálogo e a decisão coletiva	
Porto Alegre - RS			
Lei Municipal nº 13015, de 13 de março de 2022, institui o Programa de Aquisição de Alimentos - PMAA.		Instituiu a participação e diálogo	

Fonte: Elaboração dos autores.

Enfim, como as são leis recentes ainda poderão sofrer alterações e revogações ao longo do tempo, com o intuito de melhor ainda mais a política, semelhante ao que vem acontecendo com o PAA federal.

## CONCLUSÕES

Nesta sessão retomou o objetivo do artigo que foi analisar as práticas utilizadas pela Administração Pública para institucionalização da gestão social nas leis do PMAA, conclui-se que a

administração pública tem as leis como mecanismos das práticas da GS, sendo elas a participação, o diálogo e a decisão coletiva, instituídas nas leis através dos itens de participação e controle social (conselhos) e inclusão da sociedade civil organizada na composição dos grupos gestores do PMAA.

As 5 leis do PMAA de cada município pesquisado mostraram que na fase de elaboração das leis, a administração pública, pode e deve inserir garantias de participação efetiva da sociedade civil nas decisões da política. Assim como ocorreu na lei do PAA a nível federal, o qual ampliou ainda mais a participação social através da criação dos Comitês de Assessoramento.

Quando o Estado pauta sua política de ações se relacionando com a sociedade civil dentro de um processo participativo, dialógico e consensual, sendo operacionalizado com ferramentas de gestão que buscam equilibrar as racionalidades (instrumentais e subjetivas), as chances de efetividade da política pública são maiores.

A temática gestão social se constitui num campo bastante amplo de pesquisas, ainda se torna necessário mais estudos que analisam as práticas deste conceito, elaborando

metodologias de execução, principalmente, no campo das responsabilidades governamentais, de onde vem as leis. As práticas da gestão social definidas em lei e baseadas no tripé Estado-Mercado-Sociedade gera um ramo de pesquisa bem abrangente, que não foi esgotado aqui.

Quanto a este trabalho se propôs a tratar a GS não como um termo popular e superficial, mas buscou-se analisar a gestão social como efetivo modelo de gestão presente nas práticas da administração pública, através da elaboração das leis. A Gestão Social desempenha um papel crucial no contexto das políticas públicas ao incorporar abordagens participativas e inclusivas na formulação, implementação e avaliação de programas governamentais.

Ao priorizar a interação e colaboração com a comunidade rurais, a Gestão Social permite uma compreensão mais aprofundada das necessidades locais e das dinâmicas sociais, contribuindo para a eficácia e legitimidade das leis de PMAA. Além disso, promove a transparência, a responsabilidade e a construção de parcerias entre o setor público, organizações da sociedade civil, fortalecendo assim a capacidade de resposta do governo às demandas e desafios sociais. Ao envolver

ativamente a participação social dos atores da política, a administração pública garante o diálogo mais democrático e, assim, torna o processo decisório mais coletivo, tornando a política pública mais efetiva.

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado através do Programa de Pós-Graduação em Administração – PPAD, da Universidade da Amazônia, com apoio da bolsa do programa PROSUP-CAPEL. Agradecemos aos professores pelo apoio e contribuições relevantes para a concretização deste trabalho.

## REFERÊNCIAS

AGOSTINI, Cíntia; BOURSCHEIDT, Henrique José. A Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos nos Municípios do Vale do Taquari (RS): uma análise da percepção dos executivos municipais. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 56, Nº 02, p. 275-292, Abr./Jun. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-94790560206>.

ARAÚJO, E. T. (In)Consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social, São Paulo, 2012.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 26 de março de 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>. Acessado em 06 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm). Acessado em 06 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021. Regulamenta o Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.880-de-2-de-dezembro-de-2021-364265206#:~:text=Regulamenta%20o%20Programa%20Alimenta%20Brasil,9%20de%20agosto%20de%202021.&text=84%2Ccaput%2C%20incisos%20IV%20e.Art>. Acessado em 06 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Art.19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa>. Acessado em 06 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.166, DE 22 DE MARÇO DE 2023. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos e altera a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

\_\_\_\_\_. DECRETO Nº 11.476, DE 6 DE ABRIL DE 2023. Regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos, instituído pela Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023, e dispõe sobre o funcionamento do Grupo Gestor do PAA e do Comitê de Assessoramento do Grupo Gestor do PAA.

CANÇADO, Airton Cardoso. Gestão social: um debate para a construção do campo. Revista NAU Social - v.4, n.6, p. 191-209 Maio/Out 2013.

CARMO, Gisleine do; VALADAO, Jose de Arimateia Dias; SILVA, Cristiane Aparecida da; REZENDE, Vânia Aparecida; PEREIRA, Jose Roberto. Avanço Teórico do Campo de Conhecimento da Gestão Social: uma Análise Integrativa. IX Encontro de Administração Pública da ANPAD VI - EnAPG. On-line - 30/May. 2022. ISSN: 2177-2517.

CARRION, R.; CALOU, A. Pensar a gestão social em Terras de “Padinho Cícero”. In: SILVA JR et al. (Org.). Gestão Social: Práticas em Debates, Teorias em Construção. 1. ed. Juazeiro do Norte: UFC, p. 15- 19, 2008.

CARVALHO, M. C. Introdução à temática da gestão social. In.: ÁVILA, C. M. (Coord.) Gestão de projetos sociais. São Paulo: AAPCS – Associação de Apoio ao Programa de Capacitação Solidária. 3ª ed. (Coleção gestores sociais). 2001.

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento. Boletim da Agricultura Familiar / Companhia Nacional de Abastecimento. v.1, n.1 (2021- ). – Brasília: Conab, 2021.

DAGNINO, Evelina (2004) “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. Estudos Feministas, v. 12, n. 1, p. 47, 2004

FISCHER, T. M. D. A gestão do desenvolvimento social: agenda em aberto e propostas de qualificação. In: Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, nº 7, Lisboa, Portugal, 2002.

FRANÇA FILHO, Genauto C. de. Definindo gestão social. In: SILVA JR. et al. (Org.). Gestão social: práticas em debate, teorias em construção. 1. ed. Juazeiro do Norte: UFC, p. 27- 37, 2008.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Gestão social como projeto político e prática discursiva. Cadernos EBAPE. BR, v. 14, n. 2, p. 278-292, 2016.

GAVIÃO PINTO, Alexandre Guimarães. Os Princípios mais Relevantes do Direito Administrativo. Revista da EMERJ, v. 11, nº 42, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. RAE - Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOHN, M.G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2007.

GRISA, C. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. 280 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2012.

MORETTO NETO, Luís; GARRIDO, Paulo Otolini; JUSTEN, Carlos Eduardo. Desenvolvendo o aprendizado em gestão social: proposta pedagógica de fomento às incubadoras sociais. Cad. EBAPE.BR, v. 9, nº 3, artigo 7, Rio de Janeiro, Set. 2011.

OGUISSO, T.: SCHMIDT, M.J. Sobre a elaboração de normas jurídicas. Rev.Esc.Enf.USP, v.33, n.2, p. 175-85, jun. 1999.

PERIN, Gabriela; DE ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro S.; SPÍNOLA, Paulo Asafe Campos; PELLA, Antônio Fernando Costa; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa. A EVOLUÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): UMA ANÁLISE DA SUA TRAJETÓRIA DE IMPLEMENTAÇÃO, BENEFÍCIOS E DESAFIOS. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. Brasília, 2021.

PIMENTEL, Mariana Pereira Chaves; TEIXEIRA, Juliana Cristina; ARAUJO, Priscila Gomes. A gestão social na administração pública municipal: aproximações e resistências no discurso dos vereadores de um município de Minas Gerais. Revista Política Pública. São Luís, v. 15, n. 1, p. 141-152, jan/jun. 2011.

PIMENTEL, Mariana Pereira Chaves; PIMENTEL, Thiago Duarte. Gestão Social: Perspectivas, Princípios e (De)Limitações. VI Encontro de estudos organizacionais da ANPAD – EnEO. Florianópolis/SC. 2010.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; KAMINSK, Ricardo; PERIN, Gabriela; MOURA, Iracema Ferreira de; JANUÁRIO, Elisângela Sanches; MENDONÇA, Danilo Barbosa; ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro de. Programa de aquisição de alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. In: Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-Brasília: Ipea. Junho de 2019.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SOUZA, C. et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./ out., 1998.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR. et al. (Org.). Gestão social: práticas em debate, teorias em construção. 1. Ed. Juazeiro do Norte: UFC, p. 39-57. 2008.

TRIVIÑOS, A. R. S. Introdução a pesquisa em ciências sociais: qualitativa em educação. São Paulo. Atlas. 1987.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS Ana Maria De Albuquerque; DE ANDRADE, Herbert Cristhiano Pinheiro; NEBOT, Carmen Pineda. Participação e desenvolvimento: conectando os conceitos de gestão social e território. In: VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário et al (Org.). Gestão Social & Território: Práticas Participativas para o Desenvolvimento Territorial. Belém: Unama (Série Gestão Social e Desenvolvimento Local, N. 2), 2018.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque. Ações públicas, redes de cooperação e desenvolvimento local: introduzindo o debate. In: Ações públicas, redes de cooperação e desenvolvimento local: experiências e aprendizados de gestão social na Amazônia. VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque (Org.). Belém: Unama (Série Gestão Social e Desenvolvimento Local, N. 1), 2016.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos I Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi-2. ed.- Porto Alegre: Bookman, 2001.



### **3. Os espaços participativos no empoderamento de pessoas e organizações: o caso do Conselho da Cidadania de Belterra-PA**

*Participatory spaces in the empowerment of people and organizations: the case of the Citizenship Council of Belterra-PA.*

*Espacios participativos en el empoderamiento de personas y organizaciones: el caso del Consejo de Ciudadanía de Belterra-PA.*

Graziela Donário de Azevedo<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Mestra em Administração Pública FGV EASP, pesquisadora FGV/ces. E-mail: [graziela.azevedo@fgv.br](mailto:graziela.azevedo@fgv.br)

## Resumo

Este trabalho analisa como as características do desenho institucional do Conselho da Cidadania (CC) influenciam o empoderamento local. O CC surge em 2007 parte do processo de implementação do Plano Diretor Participativo de Belterra (PA). O estudo se insere no contexto de discussões teóricas e empíricas acerca da contribuição de espaços participativos para o empoderamento, com o objetivo de analisar o CC, as condições e características de seu desenho institucional e sua contribuição para o empoderamento da população. Partindo de uma abordagem qualitativa indutiva, sob a perspectiva interpretativa, a pesquisa é realizada por meio de um estudo de caso instrumental suportado por análise documental e por 35 entrevistas com atores locais, além da revisão da literatura sobre os conceitos de desenvolvimento local, participação e empoderamento. Como resultados, o CC se situa limitado à abordagem participativa, principalmente pela não implantação de soluções coletivamente acordadas para os problemas comuns. Desenhado em parte de acordo com elementos apontados como ideais para sua finalidade por autores consagrados, percebe-se uma distância entre o proposto e a prática cotidiana dos atores.

**Palavras-chave:** Empoderamento. Participação. Desenho institucional. Conselho da Cidadania.

## Abstract

This paper analyzes how the characteristics of the institutional design of the Citizenship Council (CC) influence local empowerment. The CC emerged in 2007 as part of the implementation process of the Participatory Master Plan of Belterra (PA). The study is part of the context of theoretical and empirical discussions about the contribution of participatory spaces to empowerment, with the objective of analyzing the CC, the conditions and characteristics of its institutional design and its contribution to the empowerment of the population. Starting from an inductive qualitative approach, under the interpretative perspective, the research is carried out through an instrumental case study supported by documental analysis and by 35 interviews with local actors, in addition to the literature review on the concepts of local development, participation and empowerment. As a result, the CC is limited to a participatory approach, mainly due to the failure to implement collectively agreed solutions to common problems. Designed in part according to elements pointed out as ideal for its purpose by renowned authors, a distance is perceived between what was proposed and the daily practice of the actors.

**Key words:** Empowerment, Participation, Institutional design, Citizenship council.

## Resumen

Este artículo analiza cómo las características del diseño institucional del Consejo Ciudadano (CC) influyen en el empoderamiento local. El CC surgió en 2007 como parte del proceso de implementación del Plan Director Participativo de Belterra (PA). El estudio se inscribe en el contexto de discusiones teóricas y empíricas sobre la contribución de los espacios participativos al empoderamiento, con el objetivo de analizar lo CC, las condiciones y características de su diseño institucional y su contribución al empoderamiento de la población. Partiendo de un enfoque cualitativo inductivo, bajo la perspectiva interpretativa, la investigación se desarrolla a través de un estudio de caso instrumental sustentado en análisis documental y en 35 entrevistas a actores locales, además de la revisión bibliográfica sobre los conceptos de desarrollo local, participación y empoderamiento. Como resultado, el CC se limita a un enfoque participativo, principalmente debido a la incapacidad de implementar soluciones acordadas colectivamente a problemas comunes. Diseñado en parte según elementos señalados como ideales para su propósito por reconocidos autores, se percibe una distancia entre lo propuesto y la práctica diaria de los actores.

**Palabras clave:** Empoderamiento, Participación, Diseño institucional, Consejo Ciudadano.

## INTRODUÇÃO

Qual é a contribuição do desenho institucional de espaços participativos no empoderamento dos agentes locais? Apesar de, intuitivamente, parecer simples, a resposta exige não apenas uma revisão do processo e dos elementos definidores do conceito de desenvolvimento (local), mas também uma pesquisa empírica que possa desvendá-los. É isso que este artigo faz. Inicialmente revisitam-se autores que indicam diferentes níveis de relevância do papel exercido pela participação das pessoas. Com a participação, há um estímulo a incrementos de capital humano e capital social a partir de laços de “realimentação positiva, nos quais mais capital humano gera mais capital social, que gera mais capital humano e assim por diante; o que gera e atrai, por sua vez, mais capital propriamente dito, que gera mais capital humano e social” (FRANCO, 1998, p. 13). Maior capital social leva as pessoas a adotarem uma postura protagonista diante de sua vida em comunidade, empoderados e dispostos a agir pela melhoria de sua qualidade de vida, pelo desenvolvimento de sua comunidade.

No plano empírico, o estudo ancora-se no estudo desenvolvido no município de Belterra, no estado do Pará. Criado em 2007 como parte do processo de

implementação do Plano Diretor Participativo de Belterra-PA, o Conselho da Cidadania é um órgão consultivo e deliberativo que possui como principais atribuições canalizar voz da população e receber discussões sobre problemas e demandas nas diversas áreas, de saúde e educação a questões de infraestrutura, por exemplo, além de ser responsável pela condução do Planejamento e Orçamento Participativo do município.

Neste contexto, este trabalho avalia como as características do desenho institucional do Conselho da Cidadania (CC) influenciam o empoderamento local. O objetivo deste trabalho é ampliar a compreensão sobre a contribuição que espaços participativos exercem para o empoderamento de pessoas e organizações no processo de desenvolvimento local.

O artigo está estruturado em sete seções, além desta introdução. A próxima seção apresenta considerações sobre o papel da participação e do protagonismo para a definição do desenvolvimento local. Em seguida, o trabalho discute diferentes abordagens e concepções de participação e espaços participativos identificadas na literatura. A quarta seção apresenta diferentes perspectivas teóricas para a definição de empoderamento e discute a relação



entre participação e empoderamento, o que conclui o referencial teórico deste artigo. A seção seguinte aborda a metodologia aplicada para a realização da pesquisa. A sexta seção traz aspectos relevantes sobre o Conselho da Cidadania de Belterra-PA, como seu histórico de criação e atuação. É feita, ainda, na sétima seção, uma leitura teórica do Conselho e sua atuação à luz dos autores discutidos nas seções anteriores. Por fim, a última seção apresenta a relevância do artigo para a teoria e para a prática de iniciativas voltadas para o desenvolvimento local a partir de reflexões identificadas por meio do olhar para a literatura sobre a contribuição de elementos dos espaços participativos para o empoderamento.

## **DESENVOLVIMENTO LOCAL E PROTAGONISMO**

A proposta desta seção é discutir elementos teóricos que tratam do papel da participação e do protagonismo para a determinação do desenvolvimento local. A ampliação ou qualificação do termo desenvolvimento, e consequentemente das iniciativas para sua promoção, resulta da percepção de que a busca pelo crescimento econômico é insuficiente para a promoção do desenvolvimento. A concepção clássica, que vincula desenvolvimento ao crescimento

econômico, passa a perder espaço para a visão de desenvolvimento a partir de uma perspectiva mais integrada das necessidades do ser humano, que considera aspectos como a ênfase no território, a interação com o meio ambiente, a participação, a promoção da cidadania e de valores (ANDION, 2003, p. 1041).

No Brasil, certo tom desta discussão pode ser identificado com a construção de instituições participativas durante a redemocratização do Estado pós-1988, que não só trouxeram a possibilidade de cidadãos terem voz ativa no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, mas também de exercerem controle sobre as atividades promovidas pelos diferentes níveis de governo. Nesse momento que se deu a definição de Conselhos Gestores de Políticas como peças centrais para as políticas sociais, “legalmente indispensáveis para o repasse de recursos para os municípios” (TATAGIBA, 2002, p. 50). O valor à participação, que fundamenta tal emergência dos Conselhos Municipais, como são denominados, representa a necessidade, após anos de repressão militar, por abrir espaço e capacidade ao indivíduo para fazer parte da vida pública, de forma não limitada ao voto em representantes.

Nesse sentido, Juarez de Paula dá sentido à emergência do conceito de desenvolvimento local a partir da percepção de como “o fenômeno da exclusão social” leva à busca de uma “alternativa aos modelos dominantes, que se revelaram concentradores de riqueza e devastadores do meio ambiente” (PAULA, 2009, p. 2).

No mesmo tom, com abordagem vinculada à promoção da cidadania, Dowbor (1995, p. 1) traz o ser humano e a coletividade ao centro do modelo de desenvolvimento. Para o autor, torna-se imprescindível considerar fatores, tais como: “qualidade de vida, socialização do poder, distribuição da renda e democratização do acesso aos serviços públicos, aos bens culturais e aos benefícios da tecnologia”.

Este novo olhar sobre o conceito de desenvolvimento é, naturalmente, impregnado de valores democráticos e da perspectiva de igualdade de direitos, fundamentado pelos autores mencionados a partir de algum grau de envolvimento popular ou comunitário. E para Dowbor (2008), a devida reorganização dos espaços comunitários e coletivos leva a mudanças na distribuição de renda e emprego, o que provoca transformações políticas.

Francisco de Oliveira (2002) indica a substituição da abordagem tecnicista do

desenvolvimento pela emergência da necessidade de efetiva capacidade de participação, “posto que a forma democrática representativa é insuficiente para dar conta da profunda separação entre governantes e governados na escala moderna” (OLIVEIRA, 2002, p.14).

A partir do que denomina “minimalismo metodológico”, Augusto de Franco chama a atenção, em discurso normativo e polêmico à época, para o aspecto endógeno de desenvolvimento, colocando como função única dos agentes de desenvolvimento liberar e “desamarrar as forças criativas e empreendedoras que estão presentes em qualquer sociedade” (FRANCO, 2006b). Cooperação, inteligência coletiva, *bottom-up* e empoderamento são expressões que permeiam esse posicionamento de Franco, que considera ser no “local” em que tudo acontece, inclusive o surgimento da “nova forma de recurso sistêmico para o desenvolvimento – que foi batizada com o nome de ‘capital social’” (2006<sup>a</sup>).

A mesma linha argumentativa pode ser percebida nas contribuições de Martins (2002, p.2). Para ele, o diferencial do desenvolvimento local não está nos objetivos propostos “bem-estar, qualidade de vida, endogenia, sinergias etc., mas na postura que atribui e

assegura à comunidade o papel de agente e não apenas de beneficiária do desenvolvimento”. O desenvolvimento endógeno surge pela condução da própria comunidade a partir da utilização de recursos locais para atender suas necessidades, possível pelo “protagonismo real e verdadeiro de cada pessoa” (MARTÍN, 1999 apud MARTINS, 2002). O autor dá luz à participação individual e seus desdobramentos para o coletivo, ao considerar que “a participação parece manter uma relação direta com a capacidade individual ou coletiva de interagir, cooperar, associar-se e confiar, isto é, com o chamado capital social” (MARTINS, 2002, p. 3).

O protagonismo, o empoderamento e a participação tomam, assim, proporções relevantes para a promoção de um desenvolvimento norteado pela cidadania, igualdade de direitos e qualidade de vida.

## **PARTICIPAÇÃO E ESPAÇOS PARTICIPATIVOS**

Na discussão sobre participação e espaços participativos, é amplo o leque de perspectivas e abordagens de análise, o que leva a uma diversidade de contribuições relevantes e possibilidades de pesquisa. Dessa forma, esta seção apresenta a interlocução de conceitos sobre o tema a

partir da contextualização do papel da participação no desenvolvimento, apresentada na seção anterior. Entende-se que as teorias acerca do tema governança territorial exercem papel importante nesta relação, mas compreendem discussão em nível superior à focada para o referencial teórico deste artigo, que dialoga com conceitos e elementos da participação e espaços participativos que subsidiam a conversa sobre governança territorial. Dessa forma, o olhar para a literatura permitiu identificar dois grandes grupos de discussões acerca do tema, apresentados nesta seção: o primeiro trata da relevância do poder de decisão para a participação e o segundo traz considerações sobre a cidadania ativa.

O desafio de apresentar o conceito de participação é amenizado pelo reconhecimento de discussões anteriores, em que se apresentam interessantes contribuições e “sistematizações” sobre o tema de autores como Pedro Jacobi, ArchonFung, Leonardo Avritzer e Maria da Glória Gohn.

Para Jacobi, seja por colocar a sociedade em contato com o Estado, seja por reconcentrar a sociedade civil em si mesma, buscando seu fortalecimento e desenvolvimento autônomo, a participação busca trazer à

pauta o “alcance da democratização do aparelho estatal” (JACOBI, 1996, p. 9).

Na perspectiva deste contato com o Estado, diversos autores discutem participação a partir do compartilhamento da tomada de decisão, ou ainda, por “colocar a decisão em debate” (AVRITZER, 2003; DAGNINO, 2004 apud MILANI, 2006, p. 557). A abertura do processo de deliberação à participação pública faz parte de reforma democrática do Estado embasada pela necessidade de estimular a participação de diferentes atores, reconhecendo a insuficiência da legitimidade da democracia representativa (DAGNINO, 2004).

Aqui vale mencionar o olhar etimológico sobre a teoria democrática “de Rousseau até nossos dias” de Avritzer (2000, p. 25), que aponta duas formas distintas na relação entre a prática democrática e a deliberação: a defendida por clássicos como Rousseau, que privilegia o aspecto decisório e a formação da vontade geral (concepção decisionística); e a que dá atenção ao “momento argumentativo”, reconhecendo a validade de uma identidade alternativa. Sem excluir a tomada de decisão e ao dar importância à voz dos cidadãos no processo, este conceito argumentativo mostra a validade da participação.

Pode-se relacionar estas formas de Avritzer com algumas considerações de Fung acerca do desenho institucional dos minipúblicos, espaços auto-organizados de deliberação pública fundamentados em “mudanças reformadoras” e não em “reformas revolucionárias” (FUNG, 2003, p. 339, tradução nossa). Para o autor, todos os minipúblicos, por definição, almejam aumentar o engajamento cívico ao trazer os cidadãos a deliberarem, o que é facilitado por questões como: assunto a ser deliberado; o que está em jogo para os participantes (*stakes*); e o quanto o espaço tem poder (*empowered*), ou seja, o quanto o resultado de suas deliberações influencia decisões públicas (FUNG, 2003, p. 347).

Nesse ponto vale a ressalva apresentada por Maria da Glória Gohn, que aponta a insuficiência da caracterização do mandato deliberativo para que uma instituição participativa, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, por exemplo, tenha poder (GOHN, 2000). Outros elementos podem ser acrescentados à definição de base de Fung.

Em termos normativos, o próprio Fung indica situações em que espaços participativos não devem ter poder, ou seja, não devem ter influência sobre decisões e políticas públicas, como

quando seus participantes não demandam por voz, possibilitando a captura do espaço por interesses privados ou públicos ilegítimos, ou ainda quando há baixa qualidade da deliberação que comprometa a justiça e a sabedoria das decisões públicas (FUNG, 2003, p. 346).

Outro grupo de considerações relevantes para a pesquisa trata da cidadania. Para Fung, arenas deliberativas funcionam como escolas de democracia, em que indivíduos adquirem habilidades de cidadania e passam a considerar mais interesses públicos do que suas preferências (FUNG, 2003, p. 350). Nesse sentido, Carlos Milani afirma que “participação social cidadã é aquela que configura formas de intervenção individual e coletiva”, derivando de uma concepção de cidadania ativa, que define os que pertencem e os que não se integram à comunidade política (MILANI, 2008, 560).

A participação social aparece, assim, como resposta na construção de uma cidadania ativa, pela abordagem do (re)surgimento da democracia participativa a partir de diferentes formas de delegação da representação (MILANI, 2008, p. 554). É no final da década de 1980 que, com o marco institucional de democratização, se

fortalece a necessidade por “aperfeiçoar os instrumentos para a concretização de direitos sociais definidos na Constituição Federal, enquanto definição de uma nova cidadania” (JACOBI, 1996, p. 17). Citando Benevides (1994, p. 9), Jacobi traz a percepção, em termos de cidadania ativa, do cidadão como titular de uma função ou poder público, o que retira a nitidez da distinção entre sociedade civil e Estado e confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia (JACOBI, 1996, p. 19).

A partir das concepções de participação apresentadas é relevante mencionar a importância do papel dos espaços participativos em ecoar voz e possibilitar ao indivíduo fazer parte da vida política, não limitado pelo voto ou pelo processo de decisão e deliberação. E, com o surgimento destas “novas formas de delegação da representação política”, como os Conselhos Gestores, por exemplo, não 52community52-los como “substitutos da participação popular em geral”, e sim, reconhecer a importância do chamado “trabalho de base”, que envolve a articulação da população e exerce papel essencial no fortalecimento da representação coletiva (MILANI, 2008, p. 554; GOHN, 2000; 2004, p. 10).

## CONCEITUANDO O EMPODERAMENTO

A discussão sobre empoderamento é construída a partir de contribuições de diversos autores e diferentes abordagens, que passam principalmente pela busca por uma definição para o termo, evidenciada nas obras de autores como Robert Putnam, Glenn Laverack e Nina Wallerstein.

Dentre os diversos elementos identificados nas discussões acerca do empoderamento, percebem-se quatro grandes vias de análise deste fenômeno – todas elas intrinsecamente relacionadas: i) fortalecimento das pessoas e organizações por meio da melhoria na autoestima e confiança; ii) aquisição de força de decisão e deliberação; iii) apropriação de direitos e cidadania; e iv) engajamento e ação pública.

O elemento comum às quatro vias identificadas é o protagonismo – ora considerado meio, ora considerado objetivo final a ser realizado por meio do empoderamento, a atuação protagonista de pessoas e organizações parece ser intrínseca a discussões que remetam ao empoderamento. Contribuição clara sobre tal relação é apresentada por Juarez de Paula, que discorre sobre uma “mudança de atitude

e de postura das pessoas” (PAULA, 2008, p. 48).

Para o autor, a necessidade de impor perdas para as elites em uma sociedade democrática é respondida pelo fortalecimento político dos segmentos sociais mais vulneráveis, processo que nomeia por “empoderamento”, ou seja, “para o efetivo combate à pobreza, é preciso ‘empoderar’ os pobres” (PAULA, 2008, p. 40).

Nesse sentido, Laverack e Wallerstein chamam a atenção para a possibilidade de compreensão do empoderamento, ou ainda, de *53community empowerment*, como resultado ou como processo. Resultado, ou *outcome*, é discutido a partir da interação entre mudanças individuais, tais como a elevação da autoestima ou da confiança relacionada à atuação em ações coletivas, e mudanças percebidas na comunidade em termos sociais ou políticos. No entanto, os autores apontam problemas nesta abordagem, pois o resultado alcançado pode ter diferentes significados para os envolvidos, além da avaliação deste resultado poder deixar de fora aspectos importantes ao empoderamento, como o desenvolvimento de capacidades, competências, habilidades e consciência crítica (LAVERACK; WALLERSTEIN, 2001, p. 181).

Já se o empoderamento é entendido como processo, pode ser compreendido a partir do progresso de ações individuais a coletivas, o que possibilita o “monitoramento da interação entre capacidades, habilidades e recursos no nível individual e no nível organizacional (...), assim como mudanças no nível da comunidade em condições de saúde, políticas e estruturas interpessoais”. É essa abordagem por processo que permite obter percepções acerca dos meios pelos quais as pessoas são habilitadas a maximizar seu potencial e então progredir de ações individuais para mudanças coletivas sociais e políticas (LAVERACK; WALLERSTEIN, 2001, p. 182, tradução nossa). O processo de empoderamento de uma comunidade permite que indivíduos e grupos se organizem para mudança social e política (LAVERACK, 2003), ou como diria Juarez de Paula, se tornem “atores sociais” e exerçam seu papel de protagonistas (PAULA, 2008, p. 48).

Para Daniel Becker e outros, tal poder exerce papel de fortalecer as possibilidades da comunidade de negociação com o Estado ou com outras instituições sociais, pois desenvolve novas habilidades locais (BECKER ET AL, 2004, p. 662). Já Fung, em suas discussões sobre participação, considera

um minipúblico “empoderado” (*empowered*) apenas no caso em que os resultados de suas deliberações influenciassem decisões públicas, ou seja, que cidadãos efetivamente deliberassem sobre questões públicas (FUNG, 2003).

Para Bartholo et al, outro elemento para que haja empoderamento é a formalização de direitos legais e cuidados no seu conhecimento e respeito (BARTHOLO ET AL, 2003, p. 3). Mesmo sem utilizar da expressão “empoderamento”, é possível identificar elementos comuns com o trabalho de Becker e outros, que aponta na mesma direção ao afirmar que é ao se reconhecer com direitos que o morador se percebe capaz de realizar ações concretas para sua família e comunidade (BECKER ET AL, 2004, p. 664).

O olhar para o sujeito local é refletido também na defesa que os autores apresentam de se adotar uma perspectiva territorial, pois esta torna o morador um “agente de sua própria mudança a partir dos recursos de que dispõe, geridos por fóruns comunitários de modo participativo e democrático”. A focalização no território permite também o aumento da sensação de pertencimento comunitário e o fortalecimento de um clima de solidariedade e trabalho em rede

(BECKER ET AL, 2004, p. 656, 664). Para Maria da Glória Gohn tais itens, o sentimento de pertencimento e a solidariedade, exercem ainda papel no “lançamento de bases para o desenvolvimento de uma nova cultura política” (GOHN, 2000, p. 188).

Outros autores trazem este olhar para o local a partir de noções de engajamento, ou seja, devido à adoção de uma postura mais ativa frente ao local, os atores se sentem “mais fortalecidos e conhecedores de suas potencialidades”, com caráter mais propositivo (FONTES; VELLOSO; DIOGO, 2002, p. 21).

Robert Putnam já indicava contribuições interessantes com esta linha de abordagem para a concepção de empoderamento, apresentando-o como um “processo seletivo crescente e intencionado que tem como objetivo a igualação das oportunidades entre os atores sociais” (PUTNAM, 1993).

## **A RELAÇÃO ENTRE PARTICIPAÇÃO E EMPODERAMENTO**

As conexões entre participação e empoderamento são demonstradas por diversos autores pela relação de quase dependência existente na definição destes conceitos, no limite em que a

separação entre eles às vezes se torna difícil.

Exemplo desta situação se percebe na concepção de Pedro Jacobi sobre participação social, como um “processo de redefinição entre o público e o privado, na perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não tem acesso” (JACOBI, 1996, p. 25).

Em abordagem similar, Laverack apresenta a participação como um dos nove fatores de influência com papel de direcionar e medir o empoderamento de uma comunidade. A participação permite que diferentes *stakeholders* expressem sua visão, compartilhem as experiências e contestem conhecimentos existentes e paradigmas (LAVERACK, 2003, p. 100).

Nesse sentido, é importante conectar as discussões desta seção às considerações apresentadas sobre o papel do protagonismo e empoderamento das pessoas para o desenvolvimento de uma localidade, ou ainda, proporciona “conseqüências econômicas e sociais positivas (proliferação de novas iniciativas empresariais, geração de novos postos de trabalho, etc.) e estimula o desenvolvimento da cidadania”. Para Franco, “à medida que a própria comunidade participa – sugere e executa – diretamente das ações que a



atingem ou dizem respeito, criam-se novos espaços ético-políticos nas localidades” (FRANCO, 1998, p. 14).

Para Juarez de Paula, o surgimento destes novos espaços está relacionado a um ambiente de cooperação e confiança que estimule a organização e participação das pessoas, o que tem por consequência “mais empoderamento e controle público, ou seja, maior a capacidade da Sociedade de controlar o Estado e o Mercado” (PAULA, 2009, p. 3). Para o autor, tal nível de participação da comunidade depende da adoção de estratégias participativas de planejamento e gestão compartilhada do processo de desenvolvimento, que permitiriam à comunidade local o aprendizado para “identificar potencialidades, oportunidades, vantagens comparativas e competitivas, problemas, limites e obstáculos ao seu desenvolvimento”. Dessa forma, há o “crescimento do capital humano e do capital social, ampliando as possibilidades de empoderamento da população local e facilitando a conquista da boa governança, que são algumas das condições necessárias para o desenvolvimento sustentável” (PAULA, 2008, p. 12).

Em outra perspectiva, Laverack e Wallerstein diferenciam abordagens participativas e de empoderamento pela

agenda e o propósito de cada um desses processos. Para os autores, abordagens de empoderamento “possuem uma agenda implícita de trazer mudanças políticas e sociais a partir de um senso de liberação, luta e ativismo comunitário”. Nesse processo, são os próprios participantes que alcançam esses resultados por ganharem poder por meio da identificação de problemas e soluções para esses problemas, além de implementarem tais soluções. Já “abordagens participativas não necessariamente buscam emancipação ou empoderamento” da população (LAVERACK; WALLERSTEIN, 2001, p. 182, tradução nossa).

O trabalho de Becker et al mostra a importância da participação e do envolvimento da comunidade na construção de uma visão de futuro compartilhada, como referência para a “identificação e sistematização dos problemas prioritários e dos recursos disponíveis”, considerados elementos centrais pela literatura de empoderamento. A forma como a população delimita seus problemas e se envolve na busca de soluções contém em si mesma uma sabedoria que deve ser considerada (BECKER ET AL, 2004, p. 660).

Para Laverack, a participação exerce papel fundamental para que os membros

da comunidade possam melhor definir, analisar e agir sobre questões de interesse geral da comunidade (LAVERACK, 2003, p. 100). Maria da Glória Gohn contribui nesse sentido ao afirmar que “apenas se tiver ligado a uma vida associativa, o indivíduo aprende a discutir, a tomar decisões e assumir responsabilidades“, pois é a própria sociedade civil que deve impulsionar o associativismo (GOHN, 2000, p. 190).

Citando o trabalho de Jelin, Jacobi afirma que o resultado obtido por espaços participativos depende das “lutas sociais contínuas em torno da distribuição do poder e de outros recursos sociais valorizados, e do desenho das instituições que canalizam o conflito social” (JELIN, 1994, apud JACOBI, 1996, p. 18).

Algumas colocações de Jacobi podem ainda ser percebidas a partir da perspectiva de empoderamento como apropriação de direitos, uma vez que o autor chama a atenção para a “relação entre a participação e o fortalecimento de práticas políticas e de constituição de direitos que transcendem os processos eleitorais” (JACOBI, 1996, p. 8-9).

É possível também identificar na literatura alguns elementos de espaços participativos que exercem papel importante para o empoderamento que

tais espaço podem proporcionar. Como exemplo, o trabalho de Becker e outros aponta a periodicidade dos encontros, como parte do acompanhamento estratégico “para promover a celebração dos avanços, o compartilhamento de dificuldades, o fortalecimento do trabalho em rede e a tomada de decisões coletivas” (BECKER ET AL, 2004, p. 661). Outros autores chamam a atenção para a relevância da representatividade dos espaços, em formato “capaz de redistribuir poder e não simplesmente realizar uma réplica em escala reduzida da estrutura de poder já existente” (FONTES; VELLOSO; DIOGO, 2002, p. 28; LAVERACK, 2003).

Foco de discussão de Archon Fung (2003) em trabalho sobre espaços participativos, a definição de certos elementos, ou ainda, do desenho institucional destes espaços é relevante, pois influencia suas possíveis contribuições para a governança democrática e o engajamento das pessoas. Para o autor, na criação de um espaço voltado para a “melhoria da qualidade do engajamento cívico e da deliberação pública” oito decisões principais são tomadas sobre o desenho deste minipúblico (FUNG, 2003, p. 340): a) o tipo de espaço (como um fórum educativo para ser canal e voz e possibilitar a articulação e refinamento

de opiniões, como um painel consultivo para aprimorar a qualidade das opiniões e alinhar preferências com políticas públicas, como um espaço para solução colaborativa de problemas); b) a seleção e recrutamento dos participantes; c) o assunto e escopo de deliberação; d) o modo deliberativo; e) a recorrência dos encontros deste espaço; f) os interesses em jogo e motivos para a participação; g) o nível de empoderamento do espaço, ou seja, o quando influencia decisões públicas; h) o nível de monitoramento exercido pelos participantes sobre a implementação das ações. A análise destes elementos de desenho institucional apontados pelo autor fará parte da compreensão teórica da experiência estudada.

## **METODOLOGIA**

O estudo apresentado neste artigo foi desenvolvido a partir de pesquisa de iniciação científica que envolveu a análise da contribuição do desenho institucional do Conselho da Cidadania de Belterra-PA para sua atuação como instituição participativa.

Partindo de uma abordagem qualitativa indutiva, sob a perspectiva interpretativa, a pesquisa é realizada por meio de um estudo de caso instrumental (STAKE, 1998), estratégia que torna possível a análise aprofundada de fenômenos sociais complexos e a

caracterização ampla e profunda de construtos em funcionamento (DYER, WILKINS, 1991), no caso em questão, espaços participativos e empoderamento.

A coleta de dados se deu, conforme proposto pela *interview guided approach* (PATTON, 2002), por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com atores locais que foram selecionados a partir da identificação do tipo de interação com o Conselho, de forma a avaliar sua competência como respondente para a pesquisa (CRESWELL, 2013). Foram entrevistadas lideranças de 15 diferentes comunidades (71%), além de lideranças residentes na sede do município, representantes do governo municipal, de organizações da sociedade civil e de instituições sediadas em Belém (FERNANDEZ; MALHEIROS; PRETTE, 2012). Conduzidas com flexibilidade para viabilizar a emergência de novas narrativas, as 35 entrevistas realizadas em Belterra partiram de um roteiro básico fundamentado em conceitos identificados na bibliografia sobre empoderamento e espaços participativos.

Ferramenta importante, a triangulação combina múltiplas fontes de evidência sobre o fenômeno estudado,

acrescentando profundidade aos resultados (STAKE, 1998). É nesse sentido que a metodologia da pesquisa incluiu, além das entrevistas mencionadas, a análise documental. Sob a tradição interpretativista, parte-se da avaliação de que documentos também ajudam a identificar as percepções dos atores sobre certo fenômeno social (LANGLEY, 1999). Foram analisados documentos públicos resultantes da criação e atuação do Conselho, tais como atas de reunião, registros de deliberações e resoluções, dentre outros. Adicionalmente, parte dos documentos foi coletada previamente ao campo em diversos sítios eletrônicos, em busca de informações referentes ao histórico de criação e situação do Conselho, além de dados sobre a caracterização do município de Belterra. O quadro abaixo apresenta essas fontes de dados, sua descrição e a relevância atribuída às mesmas para os propósitos desta pesquisa.

Quadro 1 – Fontes de dados.

FONTE DE DADOS	DESCRIÇÃO	RELEVÂNCIA
Entrevistas	35 entrevistas com indivíduos que participaram ou tiveram interação com o Conselho da Cidadania	Principal fonte de dados, para acessar o presente e o passado
Análise de Documentos	Registros de reuniões e deliberações, notícias, dados oficiais sobre o município	Caracterização do território, complementação de relatos e contextualização sobre a atuação do Conselho da Cidadania

Fonte: elaboração própria.

## O CONSELHO DA CIDADANIA DE BELTERRA-PA

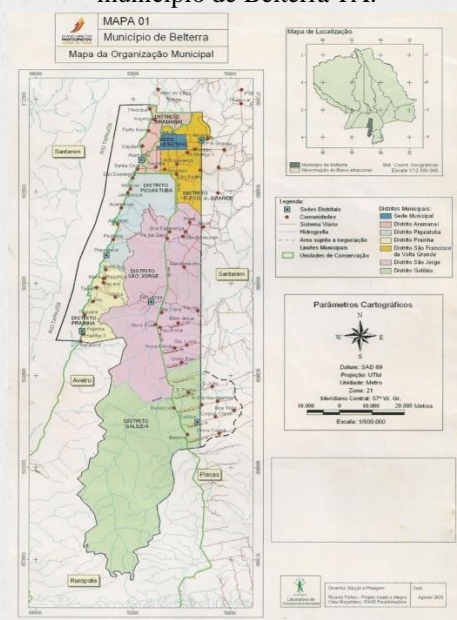
Para compreender a atuação e posicionamento do Conselho da Cidadania de Belterra-PA, foi identificada a necessidade de relatar o processo de criação e trajetória do Conselho, assim como o panorama descritivo da realidade de Belterra e de sua população.

Emancipado de Santarém apenas em 1995, Belterra teve o início de sua história como cidade-empresa, quando da implantação nos anos de 1930 de grande empreendimento de seringa pelo americano Henry Ford, atividade que perdurou até o início dos anos 1970, já sob coordenação do Ministério da Agricultura (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

Localizado no oeste do estado do Pará e parte integrante da mesorregião do Baixo Amazonas, a 44 km de Santarém, o município de Belterra conta com uma população de 17.839 habitantes distribuídos em 4.398 km<sup>2</sup> predominantemente classificados como rurais. Apesar da taxa de urbanização apontada no Censo 2010 de cerca de 42% da população, a área considerada rural abrange cerca de 90% do território municipal, composto principalmente pela Floresta Nacional do Tapajós-

FLONA (70%), pela Área de Preservação Ambiental do Aramanai-APA (10%) e por região fora das áreas de preservação, no eixo da BR 163 (10%) (IBGE, 2010). Formalmente essas regiões são divididas em sete distritos, incluindo a sede que corresponde à área considerada urbana, como mostra o mapa abaixo elaborado pela equipe de técnicos da FASE Programa Amazônia.

Figura 1- Mapa dos distritos e comunidades do município de Belterra-PA.



Fonte: FASE (2006).

Já em 2004, com o início da terceira gestão municipal desde a emancipação do município, pode-se identificar indícios da instalação de um governo aberto à participação da sociedade local na definição das políticas públicas municipais. De acordo com relatos de atores locais, logo no início do mandato foram realizadas assembleias populares

em nove áreas do município, com o deslocamento do prefeito e sua equipe para regiões distantes para ouvir e coletar demandas da população. Culturalmente, esse movimento foi apontado como uma grande mudança para o papel da sociedade civil na relação com o governo, retratada por atores locais como historicamente de alto grau assistencialista. O principal motivo para essa leitura local é a origem como cidade-empresa, quando o empreendimento fordista, substituído posteriormente pelo Estado, controlava e cuidava do cotidiano da população, inclusive para simples trocas de lâmpadas nas casas das famílias.

Por meio de um convênio estabelecido em 2005 com a prefeitura municipal, a FASE tornou-se a organização responsável pelo “acompanhamento sistemático do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo” por meio de uma série de atividades desenvolvidas em quase dois anos, tais como “capacitação de lideranças e gestores, contribuição na construção do sistema municipal de planejamento, na organização e instalação do conselho municipal e na elaboração da lei do plano diretor” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 1).

Em 2007, um dos resultados do processo conduzido pela FASE em

Belterra foi a premiação do município com o selo Cidade Cidadã, conferido pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, pela elaboração participativa de seu Plano Diretor a partir de iniciativa de mapeamento do território que alinhasse as informações geográficas com informações sociais e econômicas. Foi esta premiação que motivou a definição do CC como experiência a ser estudada neste artigo, uma vez que sinalizaria a ocorrência de processo participativo relevante em um contexto caro para discussões acerca de temas como desenvolvimento, ou ainda, desenvolvimento local, que é a Amazônia.

Parte do processo para a implementação deste Plano Diretor Participativo (PDP), o Conselho da Cidadania (CC) é o objeto de estudo deste trabalho. Este órgão consultivo e deliberativo surgiu em 2007, como resultado do primeiro Congresso da Cidadania de Belterra, com a participação de diversos segmentos da sociedade, que elegeram as organizações a serem representantes da sociedade civil com 17 cargos (cerca de 70%) no Conselho. Os dez integrantes restantes são representantes do governo, indicados por e incluindo o próprio prefeito. Cada um destes 27 titulares possui seu suplente. Ainda, o

CC é formado por uma Coordenação Executiva, que se reúne quinzenalmente para decidir, articular e implementar as atividades decididas no âmbito das Assembleias Gerais, que acontecem duas vezes ao ano com participação ampliada de líderes e associações comunitárias, grupos locais organizados e instituições como a própria FASE, além do público em geral. De acordo com os atores entrevistados, no CC são discutidos assuntos relacionados à infraestrutura municipal, tais como a pavimentação de vias, obras de saneamento básico, fornecimento de máquinas para a realização de obras em geral, construção de escolas, postos médicos e hospitais.

No início de 2012 foi criado o Conselho Distrital (CD), com o objetivo de canalizar voz a mais atores e capilarizar a participação e a representação da população de Belterra no CC. Seus 68 conselheiros foram escolhidos em assembleias convocadas regionalmente por associações comunitárias nos sete distritos, com a eleição proporcional de delegados à quantidade de moradores da região. Representando cada distrito e comunidade, estes conselheiros se reúnem para discutir demandas e problemas comunitários, principalmente relacionados à saúde, educação e segurança, priorizando e endereçando

tais questões ao Conselho da Cidadania também durante as Assembleias Gerais.

## **EMPODERAMENTO E O CONSELHO**

Para melhor compreender a contribuição do Conselho da Cidadania para o empoderamento local, buscou-se apoio nas considerações teóricas apontadas nas seções anteriores deste artigo, essencialmente nas referências dos autores Archon Fung (2003), Maria da Glória Gohn (2000, 2004), Laverack e Wallerstein (2001) e Juarez de Paula (2008).

Juarez de Paula (2008) contribui para esta seção ao retratar o empoderamento como o fortalecimento político dos segmentos sociais mais vulneráveis, movimento este relevante, dada a amplitude de atores incluídos na experiência estudada, desde o processo de elaboração do Plano Diretor, que incluiu leituras e oficinas comunitárias até a criação do Conselho Distrital, que consolidou a importância do papel das lideranças comunitárias para o processo participativo do Conselho da Cidadania. Com isso, permite-se que “os agentes locais se reconheçam como sujeitos do seu próprio destino. Tornam-se atores sociais” (PAULA, 2008, p. 48) e se organizem para mudança social e política (LAVERACK, 2003).

Para uma população como a de Belterra, que não possui a cultura de participar e se engajar com discussões públicas, o Conselho da Cidadania exerceu o papel de “escola de democracia”, nos termos de Fung (2003, p. 350), um espaço para adquirir habilidades de cidadania e passar a considerar mais interesses públicos do que suas preferências. Nesse ponto ganha relevância a criação do Conselho Distrital (CD), que aproximou o Conselho da Cidadania das comunidades, de forma a permitir que desenvolvessem e exercitassem suas habilidades para melhor definir, analisar e agir sobre questões de interesse geral da comunidade (LAVERACK, 2003, p. 100).

Maria da Glória Gohn contribui nesse ponto ao relacionar o “aprender a discutir, a tomar decisões e assumir responsabilidades” com a adoção de uma vida de engajamento, que, está claro, não se limita à participação em reuniões no âmbito do CC, ou ainda, do CD (GOHN, 2000, p. 190). Por outro lado, aproxima as comunidades de discussões públicas, estabelece canal com o governo e torna visível a relevância de sua atuação para a solução de problemas e direcionamento de demandas.

A territorialidade em torno do formato do Conselho Distrital, ainda, salienta o

sentimento de pertencimento e a solidariedade entre as pessoas, pois aproxima a temática do espaço em que vivem. Para a autora, isso permite o “lançamento de bases para o desenvolvimento de uma nova cultura política” (GOHN, 2000, p. 188), o que em teoria, para Belterra, se inicia com a inclusão das opiniões, críticas e anseios comunitários não somente como parte do processo de planejamento e orçamento municipal, mas também para o desenho de políticas públicas mais eficientes. Trata-se aqui da busca pelo reconhecimento da validade de “momentos argumentativos”, de identidades alternativas, para além da simples (e importante) formação decisionística da vontade geral (AVRITZER, 2000, p. 25). Afinal, espaços como o CD podem exercer papel essencial no fortalecimento da representação coletiva, principalmente ao dar luz ao “trabalho de base” (GOHN, 2004, p. 10).

Na prática, o relato de atores locais aponta que tal expectativa fica limitada ao discurso, principalmente pela baixa implementação das decisões tomadas no âmbito do Conselho da Cidadania, o que não levaria Fung (2003) a considerá-lo um espaço empoderado, apesar de seu formato e atribuições preverem tal poder de influência a

decisões públicas. Diante desta perspectiva e apesar do reconhecimento geral da importância dos assuntos discutidos, não há possibilidade da instalação de “*hot deliberations*” no Conselho, ou seja, de participantes investirem muito de sua energia e recursos pelos interesses sob discussão no CC, uma vez que não há resultados desse movimento.

Outro elemento de desenho institucional relevante para a compreensão da experiência belterrense é a seleção dos participantes (FUNG, 2003), que ocorre para o CC em dois momentos. O primeiro se dá na formação do Conselho da Cidadania e Distrital, com a escolha dos representantes no Congresso da Cidadania e em assembleias comunitárias, respectivamente. Enquanto a abertura à participação do público em geral no Congresso possui baixa influência efetiva para a composição do CC, dada a indicação prévia de organizações da sociedade civil a participarem e a pouca rotatividade destas instituições, para o CD é a população geral presente que define efetivamente as pessoas que os representarão no âmbito do Conselho da Cidadania. Sobre esse tema, Laverack (2003) aponta a relevância da representatividade dos espaços, de forma a evitar uma “réplica em escala



reduzida da estrutura de poder já existente”, situação entendida como positiva em Belterra, com a ampliação dos interesses representados por meio da criação do CD.

Sobre o elemento da recorrência, a realização de reuniões quinzenais da Coordenação Executiva e semestrais da Assembleia Geral do CC pode ser considerada adequada a partir da leitura do autor, que afirma que a “frequência dos encontros do minipúblico devem seguir o propósito deste espaço” (FUNG, 2003, p. 345). Por outro lado, vale resgatar a percepção de alguns atores locais entrevistados, que apontaram a incoerência quanto à proposta de atuação dos conselheiros que não fazem parte da Executiva, que ficam alheios às discussões do CC e apenas exercem sua função duas vezes ao ano, dividindo ainda a cena das Assembleias com todos os outros atores presentes. Para esses conselheiros, pode-se discutir o alcance da representação de interesses que conseguem exercer.

O monitoramento, outro elemento de Fung (2003), foi alvo de algumas iniciativas do CC, principalmente no sentido da estruturação de comissões fiscalizadoras como a COFIS (Comissão de Fiscalização), comissão da sociedade civil para fiscalizar

qualquer obra do governo. Eleita no Congresso da Cidadania, foi formada por um representante voluntário de cada distrito, que ficaria responsável por fiscalizar aquela região, o que inviabilizou a estrutura, dada as grandes proporções do território e da falta de conhecimento técnico para realizar tal tarefa. Houve ainda a formação sem sucesso de comissões específicas para cada obra do governo. A ausência efetiva de uma atuação fiscalizadora por parte do CC pode ser entendida, a partir de Fung (2003, p. 346), como um possível motivo para o baixo nível de efetivação das discussões e decisões tomadas pelo Conselho, principalmente por perder a oportunidade de possibilitar o benefício da *accountability*.

Para além da análise de elementos do Conselho como Fung (2003), Laverack e Wallerstein (2001, p. 182) contribuem nesta seção ao diferenciar abordagens participativas e de empoderamento por meio da agenda e o propósito de cada um desses processos. A partir desta perspectiva de análise, pode-se entender a proposta do CC como uma abordagem de empoderamento, com o discurso de “trazer mudanças políticas e sociais”. A partir do entendimento dos autores sobre o tema, sua atuação, no entanto, pode ser percebida com a limitação à abordagem participativa, principalmente

porque os participantes deixam de ganhar poder por meio da implantação de soluções coletivamente identificadas e acordadas para seus problemas comuns.

Ainda, vale ressaltar que, à época da criação do CC houve uma proximidade com a população, principalmente devido aos trabalhos de base essencialmente comunitária conduzidos pela FASE à época para a elaboração do Plano Diretor. No entanto, sua capacidade de mobilização da população é percebida como fraca ou insignificante. Com os atores locais entrevistados, foram observadas contradições em relação ao entendimento do objetivo, da atuação e do funcionamento do Conselho por parte de belterrenses, e até mesmo a falta de conhecimento da sua existência, em alguns casos, o que demonstrava problemas de comunicação e de alcance de sua atuação.

Apesar disso, é preciso reconhecer o papel que o CC teve na formação de lideranças comunitárias e no ambiente urbano, inclusive com diversos casos de conselheiros que, após período atuando no cargo e certo aprendizado político, decidiram por se lançarem candidatos a vereador. Para as lideranças próximas do CC, fica disponível um leque de informações sobre a atuação governamental e os processos

necessários para tal atuação – informações, cujo acesso representa poder, possível de ser direcionado tanto para melhoria da qualidade de vida coletiva quanto para a promoção individual ou de grupos específicos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao considerar a necessidade da atuação dos indivíduos em espaços participativos que possibilite o empoderamento e fortaleça o capital social, viabiliza-se a postura protagonista das pessoas diante de sua vida em comunidade, essencial para o delinear de modelos de desenvolvimento que suplantam os limites tecnicistas do crescimento econômico. Instituição participativa a ser entendida a partir desta linha de raciocínio, o Conselho da Cidadania de Belterra-PA, com suas particularidades mencionadas de formato e contexto, aponta indícios de contribuição para o funcionamento de tais modelos.

Em específico sobre a contribuição do desenho institucional destas instituições participativas para o empoderamento de pessoas e organizações, questão de pesquisa abordada neste artigo, é possível aprender com o caso analisado que há limites nessa relação entre o papel desempenhado pelo formato institucional de um espaço participativo

e seu objetivo de empoderar atores locais.

O primeiro limite está na forma de instalação de tais características institucionais, que, na prática, pode afastar o funcionamento do espaço de seu propósito inicial. Isso pode ser evidenciado no caso, por exemplo, pela falta de perspectivas para a ocorrência de “*hot deliberations*” no Conselho, ou seja, de participantes investirem muito de sua energia e recursos pelos interesses sob discussão no CC, dada a baixa implementação das decisões tomadas no âmbito deste espaço, apesar de seu formato e atribuições preverem tal poder de influência a decisões públicas. Com isso, a atuação do CC fica limitada à abordagem participativa, minimizando apenas ao discurso o empoderamento fruto da implantação de soluções coletivamente identificadas e acordadas para seus problemas comuns (LAVERACK, WALLERSTEIN, 2001, p. 182).

O outro limite identificado para a contribuição do desenho institucional nesse sentido está relacionado ao contexto de instalação do espaço. No caso das tentativas de formação de iniciativas de monitoramento e fiscalização do CC, por exemplo, fica clara a causalidade do fracasso pelas grandes proporções do território e

dificuldades consideráveis de deslocamento, situação geográfica e de infraestrutura que agrava o próprio conhecimento do Conselho por parte de belterrenses. A definição do formato adequado para as atividades de fiscalização e monitoramento, elemento esse fundamental para o desenho institucional de espaços participativos de acordo com autores como Archon Fung (2003), passa por uma análise profunda e conhecimentos específicos da realidade local.

Além destas limitações mencionadas, é necessário apontar considerações acerca da relevância da análise do caso apresentado neste artigo tanto para a literatura e pesquisas futuras, quanto para a prática, ou seja, para a instalação de novos espaços participativos. Pesquisas futuras poderiam ser direcionadas para a avaliação de resultados e impacto da criação e atuação do Conselho da Cidadania em Belterra em termos de avanços efetivos no empoderamento desta população. Para tanto, pode ser interessante a comparação com experiências participativas similares neste contexto amazônico, fundamentada por uma ampliação da discussão teórica.

O caso apresentado traz, ainda, elementos para a compreensão da formação e atuação do capital social na

chamada Amazônia Oriental, o que pode remeter a futuros trabalhos sobre o tema que discutam a eventual relevância da regionalidade na Amazônia. Isso porque é possível inferir que a história de Belterra como cidade-empresa, parte do empreendimento fordista, influencia a postura e participação das pessoas com questões públicas, engajamento sem sentido para uma população acostumada com o modelo assistencialista provido pela empresa, depois substituída pelo Estado. O contato com espaços participativos como o Conselho da Cidadania nos mostra a necessidade de avançar na implementação e manutenção destes espaços. Desenhado em parte de acordo com elementos apontados como ideais para sua finalidade por autores consagrados como Fung, percebe-se uma distância entre o discurso e a prática cotidiana dos atores, o que pode ser relacionado ao fato da FASE, organização que estruturou e conduziu todo o processo a partir da valorização da participação comunitária, não ter mantido um papel relevante no dia a dia do Conselho. A constituição do Conselho na forma e legitimidade adequada não é garantia de que a experiência participativa funcione, o que abre a possibilidade de uma agenda de pesquisa empírica e teórica acerca das condições necessárias para que

espaços como o Conselho da Cidadania atue efetivamente e exerça seu papel na vida das pessoas, empoderando indivíduos e organizações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDION, C. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro; v.37, p. 1033-1054, 2003.

AVRITZER, L. Teoria Democrática e Deliberação Política. **LuaNova**, n. 49, 2000.

BECKER, D. et al. *Empowerment* e avaliação participativa em um programa de desenvolvimento local e promoção da saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, 9(3): 655-667, 2004.

BARTHOLO, Jr. R. et al. Democracia, participação e direito: o papel dos conselhos nas políticas sociais brasileiras. **VIII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administracion Pública**. Panamá, 28-31 Oct. 2003.

BODSTEIN, R. et al. Avaliação da implantação do programa de desenvolvimento integrado em Manguinhos: impasses na formulação de uma agenda local. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro. Vol. 9. n. 3, julho-setembro 2004.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.). **Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas, FASES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DOWBOR, L. **Governo e sociedade: requisitos para um projeto de Desenvolvimento Local**. Boletim DICAS –

- Idéias para a ação municipal, nº 53, São Paulo, Instituto Pólis, 1995.
- DOWBOR, L. Desenvolvimento Local. **Le Monde Diplomatique**. 04.abr.2008.
- FASE. **Material explicativo sobre o Plano Diretor Participativo de Belterra-PA**. FASE Programa Amazônia, 2006.
- FERNANDEZ, G.; MALHEIROS, M.; PRETTE, P. **Reflexos na sociedade da atuação do Conselho da Cidadania de Belterra-PA**. Relatório de Pesquisa apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para o Projeto Conexão Local ciclo 2012.
- FONTES, A.; VELLOSO, M.; DIOGO, P. **A estratégia de desenvolvimento local proposta pelo Programa Comunidade Ativa: potencialidades e entraves do DLIS**. RITS – Rede de Informações para o Terceiro Setor. Rio de Janeiro, mai. 2002.
- FRANCO, A. O desenvolvimento local e o governo atual. **Carta Capital Social** 102, 05.jan.2006a.
- FRANCO, A. Mitos do desenvolvimento local. **Carta Rede Social** 125, 23.nov.2006b.
- FRANCO, A. Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável: 10 consensos. **Proposta**, número 78, Set/Nov 1998.
- FUNG, A. Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. **Journal of Political Philosophy**, 11 (3): 338-367, 2003.
- GOHN, M. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- GOHN, M. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, Aug. 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902004000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000200003).
- IBGE. **Censo Demográfico**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.
- IBGE. **Portal Cidades – Belterra**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belterra/panorama>.
- JACOBI, P. **Ampliação da cidadania e participação: desafios da democratização da relação poder público/sociedade civil no Brasil**. São Paulo, 1996. [Tese de Livre Docência - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo]
- LAVERACK, G. Building capable communities: Experiences in a rural Fijian context. **Health Promotion International**, 18(2), 99-106, 2003.
- LAVERACK, G.; WALLERSTEIN, N. Measuring community empowerment: a fresh look at organizational domains. **Health Promotion International**, 16:179-85, 2001.
- MARTINS, S. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol. 3, N. 5, p. 51-59, Set.2002.
- MARTÍN, J. Los retos por una sociedad a escala humana: el desarrollo local. In: SOUZA, M. **Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: CEDESP, 1999. p. 169-177.
- MILANI, C. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus

política. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a08n16.pdf>.

MILANI, C. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública** – Rio de Janeiro 42 (3):551-79, maio/jun. 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos**. 2006.

OLIVEIRA, F. Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?. In:

CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V. & SPINK, P. (orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo, Pólis/Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV/EAESP, 2002.

PAULA, J. **Políticas de apoio do Desenvolvimento Local**. Publicado em 10.set.2009.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 2002, pp. 47-104.



#### **4. Centro de Promoção e Defesa de direitos da população LGBTQIAPN+ do Estado da Bahia como modelo de Gestão Social entre Governo e Sociedade Civil**

*Center For Promotion And Defense Of The Rights Of The LGBTQIAPN+ Population Of The State Of Bahia As A Model Of Social Management Between Government And Civil Society*

*Centro De Promoción Y Defensa De Los Derechos De La Población LGBTQIAPN+ Del Estado De Bahia Como Modelo De Gestión Social Entre Gobierno Y Sociedad Civil*

**Renildo Barbosa<sup>1</sup>**

**Iraildes Elisia Andrade Nascimento<sup>2</sup>**

**Clariana de Carvalho Mota<sup>3</sup>**

---

<sup>1</sup>Graduado em Administração Pública pela Universidade Estado da Bahia (2022), Especialista em Docência e Gestão na Educação a Distância (2022), Mestrando no Programa de Desenvolvimento e Gestão Social, Escola de Administração / UFBA. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8355682583015584>. E-mail: [renildo.barbosa@gmail.com](mailto:renildo.barbosa@gmail.com).

<sup>2</sup>Bacharel em Estudos de Gênero e Diversidade (2015) Mestranda no Programa de Desenvolvimento e Gestão Social, Escola de Administração / UFBA. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9450263755820093>. E-mail: [iesandrade@hotmail.com](mailto:iesandrade@hotmail.com).

<sup>3</sup>Bacharel em Psicologia (2010) e Relações Públicas (2012). Mestranda no Programa de Desenvolvimento e Gestão Social, Escola de Administração / UFBA. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6012329241266196>. E-mail: [clariana.mota@yahoo.com.br](mailto:clariana.mota@yahoo.com.br).

## Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar as contribuições do Centro de Promoção e Defesa de Direitos da População LGBTQIAPN+ como modelo de Gestão Social e experiência pública na Bahia. Esta pesquisa é de natureza qualitativa, pois discute um fenômeno social e estratégia utilizada foi o estudo de caso. O local foi o CPDD LGBT; cabe lembrar que o CPDD também está presente em outros equipamentos existentes e estados, como no Rio de Janeiro e São Paulo; e em outros países como a Argentina (América do Sul) e em Portugal (Europa). Em linhas gerais, ele abrange um conjunto de ações intersetoriais de relevante interesse público, voltadas para a garantia dos direitos humanos da população em questão. O CPDD organiza ações em cinco eixos: fortalecimento de vínculos e articulação da rede de enfrentamento à violência contra pessoas LGBTQIA; Operativo cidadania, com mutirões de retificação de nome e gênero de pessoas travestis e transexuais; Educação para diversidade, com preparatórios para o ENEM; Assistência social e serviços públicos; operativo de emprego em renda. Deste modo, o papel do CPDD e da Gestão Social é o de fortalecer as lutas sociais e históricas, contribuindo para reduzir as desigualdades de LGBTQIAPN+ e fomentar sua emancipação social e participação cidadã no desenvolvimento da sociedade. Para tanto, conclui-se que a atuação do CPDD tem um papel significativo para o alcance dos propósitos expostos, mas são necessárias ações, estudos e políticas públicas que possam fortalecer e ampliar ainda mais sua atuação.

**Palavras-chave:** Centro de Promoção e Defesa de Direitos da População LGBTQIAPN+; Experiência Pública; Gestão Social.

## Abstract

The purpose of this article is to present the contributions of the Center for the Promotion and Defense of the Rights of the LGBTQIAPN+ Population as a model of Social Management and public experience in Bahia. This research is of a qualitative nature, as it discusses a social phenomenon and the strategy used was the case study. The venue was the CPDD LGBT; it should be remembered that the CPDD is also present in other existing equipment and states, such as Rio de Janeiro and São Paulo; and in other countries such as Argentina (South America) and Portugal (Europe). In general terms, it covers a set of intersectoral actions of relevant public interest, aimed at guaranteeing the human rights of the population in question. The CPDD organizes actions along five axes: strengthening bonds and articulating the network to combat violence against LGBTQIA people; Citizenship operative, with joint efforts to rectify the name and gender of transvestites and transsexuals; Education for diversity, with preparation for ENEM; Social assistance and public services; income employment operative. In this way, the role of CPDD and Social Management is to strengthen social and historical struggles, contributing to reducing LGBTQIAPN+ inequalities and promoting their social emancipation and citizen participation in the development of society. Therefore, it is concluded that the performance of the CPDD has a significant role in achieving the exposed purposes, but actions, studies and public policies are necessary that can strengthen and expand its performance even further.

**Key words:** Center for the Promotion and Defense of Rights of the LGBTQIAPN+ Population; Public Experience; Social Management.

## Resumen

El objetivo de este artículo es presentar las contribuciones del Centro de Promoción y Defensa de los Derechos de la Población LGBTQIAPN+ como modelo de Gestión Social y experiencia pública en Bahia. Esta investigación es de carácter cualitativo, ya que aborda un fenómeno social y la estrategia utilizada fue el estudio de caso. La sede fue el CPDD LGBT; cabe recordar



que el CPDD también está presente en otros equipos y estados existentes, como Río de Janeiro y São Paulo; y en otros países como Argentina (Sudamérica) y Portugal (Europa). En términos generales, comprende un conjunto de acciones intersectoriales de relevante interés público, encaminadas a garantizar los derechos humanos de la población en cuestión. El CPDD organiza acciones en cinco ejes: fortalecer vínculos y articular la red para combatir la violencia contra las personas LGBTQIA; Operativo de ciudadanía, con esfuerzos conjuntos para rectificar el nombre y género de travestis y transexuales; Educación para la diversidad, con preparación para ENEM; Asistencia social y servicios públicos; operativo renta empleo. De esta forma, el papel de la CPDD y la Gestión Social es fortalecer las luchas sociales e históricas, contribuyendo a reducir las desigualdades LGBTQIAPN+ y promoviendo su emancipación social y participación ciudadana en el desarrollo de la sociedad. Por lo tanto, se concluye que la actuación del CPDD tiene un papel significativo en el logro de los propósitos expuestos, pero son necesarias acciones, estudios y políticas públicas que puedan fortalecer y ampliar aún más su actuación.

**Palabras clave:** Centro de Promoción y Defensa de los Derechos de La Población LGBTQIAPN+; Experiencia Publica; Gestion Social.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, nas décadas de 80 e 90, principalmente com o advento da Constituição Federal - CF discutiu-se a responsabilidade e até mesmo a redefinição do papel do Estado em diferentes esferas: política, educacional, e principalmente, social. Assim, a população ansiava por uma Administração Pública compartilhada entre a União, Estados e Municípios que fosse capaz de garantir e efetivar as funções, as responsabilidades e os direitos postulados pela CF. Contudo, a globalização, em certa medida, instalou e intensificou o fator de exclusão econômica e social, contribuindo assim, para a escassez de recursos financeiros.

Na área social, o país enfrentou crises econômicas e fiscais, e a Sociedade Civil, que em linhas gerais, propõe a construção de planos e ações que fortalecem o bem-estar e qualidade de vida da população, sofreu com a escassez de recursos e com a burocracia, o conservadorismo e a rigidez da administração pública. Para Habermas (1997, p. 99) “a sociedade civil consiste num núcleo institucional formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas ancoradas nas estruturas de comunicação da esfera pública, nos componentes sociais do mundo da vida”. Deste modo, essa área

ganha destaque por ser formada por instituições voluntárias que constituem a base social das esferas públicas autônomas, que visam contribuir com bens e serviços para a população.

Mais recente o conceito de Gestão Social - GS, que em linhas gerais, trata da ampliação da participação de novos atores sócio-políticos e reafirma a importância de se conceber Gestão com primazia da finalidade social, tornando a Sociedade Civil ainda mais democrática e consciente. Sobre isso Tenório (2008), Fischer (2002), Fischer e Melo (2006), França Filho (2008) pontuam que a GS está presente, principalmente, na gestão das Organizações Públicas Não-Governamentais, pois, além de serem instrumentos de gestão e desdobramento da Administração Pública, devem comungar com a noção de um processo de gestão dialógico e transparente.

Como modelo de Gestão Social e experiência pública, aqui na Bahia, têm-se o destaque para o Centro de Promoção e Defesa de Direitos da População LGBT (CPDD LGBT), equipamento vinculado à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, executado pela Instituição Beneficente Conceição Macedo – IBCM, através de chamamento público e assinatura de termo de colaboração, que em linhas

gerais é um Centro de Promoção e Defesa de Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queer, Intersex, Assexuadas, Pansexuais, Não Binaries ou Neutres e segmentos que surgirem no panorama de gênero, orientação e/ou identidade sexual. Ele está localizado no Casarão da Diversidade, sito à Rua do Tijolo, 8 - Centro, Salvador – BA, mas com ação em todo Estado.

Criado por decreto em 2017, o CPDD LGBT, em certa medida, tornou-se referência em Salvador e municípios do interior como um espaço de acolhimento e de promoção dos direitos e de sociabilidade LGBTQIAPN+. Sendo assim, tornou-se uma política pública necessária na efetivação e promoção de direitos, no recebimento de denúncias e acolhimento das vítimas de violências LGBTfóbicas.

Deste modo, este estudo levanta a seguinte questão: quais as contribuições do Centro de Promoção e Defesa de Direitos da População LGBTQIAPN+ como modelo de Gestão Social e experiência pública no estado da Bahia? Sendo assim, o objetivo deste artigo é apresentar as contribuições do Centro de Promoção e Defesa de Direitos da População LGBTQIAPN+ como modelo de Gestão Social e experiência pública no estado da Bahia.

A relevância do estudo centra-se na atuação e na visibilidade que o CPDD LGBT carece em ampliar sua atuação, chegando a outros municípios, órgãos, entidades e estados, atendendo assim, os que, de fato, precisam de atenção. O Centro é um modelo de experiência pública que coaduna e replica os ideais da Gestão Social. Para Cançado, Tenório, Pereira (2022, p.98) esse modelo de gestão surge com o intuito de:

Portanto, a gestão social surge como contraponto à gestão burocrática do Estado e do Mercado, para cuidar do interesse público não estatal e alcançar o bem comum na perspectiva republicana. Nesse sentido, a gestão social pode ser delimitada como uma ação gerencial dialógica voltada para o interesse público não estatal e para a realização do bem comum. (CANÇADO, TENÓRIO, PEREIRA, 2022, p.98)

Deste modo, é preciso discutir os reflexos dessa nova ordem que implica em políticas públicas e na atuação da Sociedade Civil. Isso se torna essencial, pois é de cunho social, uma vez que, implica na redução da miséria, da pobreza, do desemprego, das desigualdades e toda forma de exclusão social, principalmente da população LGBTQIAPN+, que por muito tempo sofreu e sofre com o processo de marginalização e apagamento de seus reais direitos.

Sendo assim, a proposta deste estudo contribui de maneira direta nas discussões sobre o tema, mais especificamente, sobre o surgimento e implementação da Gestão Social na prática, conhecendo e compreendendo desde o seu surgimento, o desenvolvimento, os resultados e contribuições dessa nova forma de administrar e organizar a área social.

Além dessa parte introdutória, este artigo apresenta ainda a metodologia adotada; os resultados e discussões; e a conclusão.

## **METODOLOGIA**

Esta pesquisa é de natureza qualitativa, pois discute um fenômeno social. Segundo Denzin e Lincoln (2005) ela implica num conjunto de práticas interpretativas e materiais que tornam o mundo visível, o que envolve e mobiliza uma postura interpretativa e naturalística diante do fenômeno investigado. Em outras palavras, pode-se dizer que os pesquisadores estudam as coisas em seus contextos naturais e reais.

A estratégia utilizada neste estudo foi o estudo de caso. Para Gil (2002, p. 54) ele é “encarado como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são

claramente percebidos”. Sendo assim, o local foi o Centro de Promoção e Defesa de Direitos da população LGBTQIAPN+ do estado da Bahia; cabe lembrar, que o CPDD LGBT também está presente em outros equipamentos existentes e estados, como no Rio de Janeiro e São Paulo; e em outros países como a Argentina (América do Sul) e em Portugal (Europa). Em linhas gerais, ele abrange um conjunto de ações intersetoriais de relevante interesse público, voltadas para a garantia dos direitos humanos da população em questão.

Ao trazer em questão o Centro este estudo pretende ainda discutir e chamar atenção da população para uma real e atuante política nacional de promoção de cidadania, direitos e enfrentamento à violência contra pessoas LGBTQIAPN+, pois a sociedade precisa conhecer a necessidade de continuidade e ampliação dos serviços oferecidos por eles. Em 2023, chegou à marca de 8,5 mil atendimentos e 4,6 mil acolhimentos do público, tornando-se referência na Bahia como um espaço de acolhimento e de promoção dos direitos e de sociabilidade.

A coleta de dados no estudo de caso em questão, conforme descreve Martins & Theóphilo, (2007) se deu pela

observação participante, pesquisa documental e registros de arquivos.

### **GESTÃO SOCIAL: ABORDAGEM CONCEITUAL**

A produção de saberes científicos é reflexo da evolução conceitual e teórica. Isso acontece em diferentes áreas, não sendo diferente no campo da administração, mais especificamente no âmbito da produção de conhecimento sobre gestão. A interação humana nos diferentes espaços institucionais foi moldando os conhecimentos científicos produzidos, os quais resultaram em diferentes compreensões sobre modelos e teorias administrativas de acordo com a diversidade de culturas e práticas dos territórios globais. (CORAIOLA; BARROS; MACLEAN; FOSTER, 2021) Dessa forma, as diferentes concepções de gestão surgem como respostas às questões impostas de um tempo. Nesse contexto, surge a Gestão Social, a qual emergiu no final do século XX como um modelo de gestão na contramão das práticas e teorias neoliberais que avançavam no mundo e ameaçavam a gestão pública, a força do Estado e as recentes conquistas democráticas dos países latino-americanos (TENÓRIO, 2007).

No que diz respeito ao conceito Araújo (2014, p. 85) argumenta que:

Gestão social configura-se como um construto polissêmico pós-moderno, com tendências interdisciplinares, que emerge nos anos 1990, inicialmente a partir de demandas geradas pela implementação de políticas sociais nos países da América Latina, sob forte influência de organizações internacionais vinculadas a ONU. Diante da complexidade dos fenômenos socioeconômicos, trata-se de uma concepção de gestão que busca criar significados cotidianos para as novas formas de ação coletiva e interorganizações que passam a surgir neste momento histórico. Não se trata apenas de mais uma adjetivação simples para o *como fazer gestão* aplicada a algum tipo de organização, mas de uma busca por respostas também ao *por quê e para quê fazer gestão*, gerando tensões inquietantes para compreender sentidos ideológicos e práticas das relações sociais. (ARAÚJO, 2014, p. 85).

Sendo assim, a concepção de Gestão Social passa a ser desenvolvida no Brasil a partir do Programa de Estudos em Gestão Social da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (PEGS/EBAPE/FGV), no final dos anos 90. Nesse período, a gestão social confundia-se com a gestão de políticas públicas e de organizações do terceiro setor, mas, no ano de 1992, durante o *Seminário Iberoamericano de Desarrollo de Profesores em Gerencia Social*, os debates acerca do conceito de gestão social foram ampliando as expectativas sobre o construto e, em 1998, o professor e pesquisador Fernando Guilherme Tenório publica um texto nacional específico sobre a

Gestão Social na Revista de Administração Pública, sendo pioneiro na abordagem do tema enquanto modelo de gestão democrático, participativo, dialógico, que dar-se-á no âmbito público, do terceiro setor e em qualquer outro arranjo de relações de caráter produtivo (CANÇADO, TENÓRIO, PEREIRA, 2022, p. 101).

Então, as bases fundamentais da compreensão de Gestão Social são alicerçadas sob conceitos e fundamentos teóricos consolidados, quais sejam: cidadania deliberativa e participação social, apoiados principalmente no pensamento de Jurgen Habermas. A Cidadania Deliberativa implica a legitimidade das decisões políticas através de processos inclusivos, de comunicações plurais, de igualdade participativa, promoção da autonomia e primazia do bem comum. “O âmago da *cidadania deliberativa* consiste precisamente numa rede de debates e de negociações, a qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, éticas e morais.” (TENÓRIO, 2007, p.16) Habermas esmiuçou a etiologia de conceitos como *esfera pública* e *sociedade civil*, *republicanismo* e *liberalismo* para darmos conta da compreensão da cidadania deliberativa e sua potencialidade para condução da

organização social. Então, nota-se que a cidadania deliberativa pressupõe a participação e valorização do pluralismo cultural, ressaltando a participação como uma prática social que envolve, necessariamente, o fazer “com” (TENÓRIO, 2007).

Nota-se que a Gestão Social, em seu bojo, contrapõe-se à Gestão Estratégica, pois a primeira é um modelo de gestão com fins sociais, no qual a dimensão econômica é meio e o espaço de atuação é próprio da sociedade civil. Na Gestão Estratégica o econômico é finalidade e a racionalidade instrumental típica das ciências administrativas clássicas é privilegiada, ou seja, a relação custo-benefício é mais valorizada que a atenção aos fins sociais da existência organizacional. Na realidade, a gestão social já nasce rompendo a lógica da disciplina administrativa clássica porque sua definição é dada pela sua finalidade, ou seja, é um modelo de gestão voltado para finalidade social, o que é uma quebra de paradigma uma vez o conceito de *Gestão*, desde H.Fayol, surge a partir de um pensamento mercadológico como meio organizacional para atingir uma finalidade econômica (FILHO, 2008).

Apesar do surgimento como contraposição à visão científica clássica de gestão e às práticas e máximas

gerências de sua época, o campo de produções, práticas e estudos de Gestão Social aumentou desde 1990. O campo foi expandido no ambiente acadêmico tornando-se alvo de extensos estudos e formação de cursos e núcleos nas principais instituições de ensino superior do Brasil, a exemplo da Universidade Federal da Bahia - UFBA, Universidade de São Paulo - USP, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, Universidade Federal do Rio Grande do Sul -UFRGS, Universidade Federal do Ceará – UFC, Universidade Federal de Lavras, Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF, Universidade Federal do Tocantins – UFT, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC-Minas, entre outras (CANÇADO, TENÓRIO, PEREIRA, 2022) Simultaneamente, as práticas de gestão social começaram a ser compreendidas para além das iniciativas na área das políticas públicas e do terceiro setor, e passam a ser incorporadas as diversas formas de auto-organização social, especialmente o associativismo (FILHO, 2008).

Nesse ínterim, novas organizações associativas, como a economia colaborativa, autofinanciamento, *crowdfunding*, dentre outros, ganham destaque como formas de

desenvolvimento territorial e integração sócio-produtiva que não cabe na lógica da gestão tradicional. Os grupos econômicos, compreendendo essa dinâmica, interagem mais com territórios do interior brasileiro e com poderes governamentais não governamentais para formação de redes com interesses próprios. Nessa inter-relação entre diversos atores com interesses plurais, onde há uma complexidade de relações, negociações e dinâmicas de poder, o espaço público é configurado no território (FISCHER, 2019).

A Gestão Social, então, tem seu destaque relacionado também, além das novas formas de gestão mais descentralizadas e integrativas, ao território. Este último é o objeto de atuação da Gestão Social. Com isso, a professora e pesquisadora Tânia Fisher vai discorrer sobre a Gestão Social enquanto um campo de hibridiz social onde há uma confluência das redes interorganizacionais, envolvendo organizações governamentais, de mercado e da sociedade civil, sendo o território o lócus privilegiado onde essa inter-relação dar-se-á. (FISCHER, 2019)

Com isso, é notório que este incipiente construto está em constante e intenso desenvolvimento, perpassando

divergentes compreensões teóricas e uma polissemia conceitual inerente ao seu processo de construção. Contudo, é unívoca a compreensão de que a Gestão Social evolui enquanto um construto que necessita de um robusto arcabouço metodológico pautado por uma gestão genuinamente comprometida com o social e que pretende superar a cultura política tradicional instrumentalista para dar vazão a uma relação cooperativa entre sociedade civil e Estado com primazia da efetiva participação e emancipação cidadã. (FILHO, 2008, p. 33).

Com fins de contribuir no processo de evolução conceitual e metodológica da Gestão Social, fortalecer o desenvolvimento científico do conceito, dar visibilidade às instâncias de execução desse modelo de gestão e corroborar com o entendimento de que é possível fazer gestão social em organizações governamentais com a imprescindibilidade da relação cooperativa entre sociedade civil e Estado, observando os princípios da dialogicidade, emancipação e participação, abordaremos no próximo capítulo um caso prático de gestão social em uma organização estatal localizada na cidade de Salvador: o Centro de Promoção e Defesa de

Direitos da população LGBTQIAPN+ (CPDD LGBT).

### **GESTÃO SOCIAL NO CPDD: ANÁLISE DE UMA PRÁTICA**

Ao longo da história, observa-se que muitos foram os direitos negados aos grupos chamados de “minorias”, dentre eles, o LGBTQIAPN+. Isso foi/é fruto da perpetuação da discriminação e do racismo estrutural que foram impregnados na sociedade brasileira. Mott (2005) nos coloca que mesmo após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, esse público ainda tem, lastimavelmente, muito a denunciar, uma vez que os crimes ainda são evidentes.

Não tão raro, observam-se situações em que não se efetiva a defesa dos Direitos individuais e coletivos da LGBTQIAPN+, seja em qual âmbito for: preventivo, protetivo e demais garantias e direitos. Isso pode ser confirmado no próprio Dossiê de Mortes e Violências contra LGBTI+ no Brasil, ao colocar que em 2021, houve no Brasil, pelo menos 316 mortes violentas de pessoas lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e pessoas intersexo (LGBTI+). Esse número representa um aumento de 33,3% em relação ao ano anterior,



quando foram 237 mortes<sup>1</sup>. A pesquisa mostra que os perfis mais violentados foram: Homens gays (45,89%), com um total de 145 mortes; travestis e mulheres trans (44,62%), com 141 mortes; Mulheres lésbicas representam 3,80% das mortes (12 casos); homens trans e pessoas trans masculinas somam 2,53% dos casos (oito mortes); Pessoas bissexuais (0,95%) e pessoas identificadas como outros segmentos (0,95%) tiveram 3 mortes cada grupo<sup>2</sup> (AGÊNCIA BRASIL, 2021).

O índice de violências contra esse público denota e ratifica o quanto a comunidade ainda é patriarcal e heteronormativa, principalmente para os que destoam do padrão. A comunidade LGBTQIAPN+ ainda sofre com todas as violências impetradas: lesbofóbica, lgbtóbica e misógina. Claudio Carvalho e Gilson Macedo Jr (2017, p. 106) chamam a atenção para

ao analisarmos com mais cautela, podemos reparar a quem se destina a cidade: a ausência de políticas públicas para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais visando sua proteção

<sup>1</sup>Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2022-05/numero-de-mortes-violentas-de-pessoas-lgbti-subiu-333-em-um-ano>

<sup>2</sup>Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2022-05/numero-de-mortes-violentas-de-pessoas-lgbti-subiu-333-em-um-ano>. Acesso em 15 de maio de 2023.

e a garantia de acesso aos direitos capazes de afirmar o princípio basilar da dignidade da pessoa humana é uma prova gritante que a cidade se fecha em torno da heterossexualidade, ignorando a presença e participação de LGBTs em seu corpo; uma vez que não existem políticas públicas voltadas para essa população, temos dois fenômenos que são interligados: a invisibilidade social LGBT – embora não esteja invisível nos relatos de violência urbana em virtude de discriminação – e a redefinição da cidade enquanto “cidade-armário”.

Nesse contexto, os aparelhos de acolhimento devem e precisam funcionar como verdadeiros locais, onde esse público possa se sentir acolhido e respeitado nos seus direitos, uma vez que só são enxergadas quando sofrem violência e fazem parte dos noticiários. Isso deve ser emergente, pois os dados ratificam que o Brasil é o país que mais mata LGBTQIAPN+ no mundo.

Deste modo, a sociedade precisa reconhecer a importância de locais de acolhimento como o CPDD LGBT. Esses aparelhos de atendimento para além do acolhimento destinado a usuários/as, tem ainda a função de um atendimento à saúde pensando também nas necessidades psicossociais das pessoas que acessam o serviço, uma vez as marcas deixadas pela discriminação sofridas por elas/es deixam profundos traumas e existe a necessidade de serem

trabalhadas com atenção para assim seguirem uma vida mais baseada na dignidade e no reconhecimento dos direitos de cada uma, cada um. Sobre isso, Carvalho e Philippi (2013, p. 15) postula que

O propósito do acolhimento em uma unidade de saúde é receber seus usuários com a finalidade de escutá-los e resolver suas demandas, pautando-se numa postura ética diante da diversidade de casos que chegam à busca de resolutividade e promovendo a inclusão social, mediante uma escuta clínica altruísta e comprometida com o fortalecimento da cidadania.

Cabe lembrar que o Centro de Promoção e Defesa dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CPDD), que oferta serviços como o acolhimento, orientação psicossocial e jurídica, encaminhamentos à rede de serviços diversos, como saúde e assistência social atua ainda na articulação com outras estruturas estaduais e municipais como por exemplo, através da parceria com a Secretaria do Trabalho, Emprego e Renda da Bahia (Setre), o Turbine Seu Corre. A ação realiza emissão de documentos de trabalho com nome social e faz o encaminhamento para qualificação, a serviços de crédito solidário, além de intermediação de mão de obra com o mundo do trabalho.

Outra parceira é a Instituição Beneficente Conceição Macedo (IBCM)

que é responsável pela execução do CPDD LGBT e atua em Salvador desde 1989 com a prevenção ao HIV/AIDS, além de garantir assistência a pessoas que vivem ou convivem com IST/HIIV/AIDS, fornecendo a essas pessoas e suas famílias um centro diurno para cuidados integrais a crianças de 0 a 5 anos; programa de reforço escolar com alimentação e atividades lúdicas para crianças de 6 a 12 anos; programa de aprendizagem e inserção no mundo do trabalho para adolescentes e jovens; casas abrigo, auxílio gás e cesta básica para famílias e pessoas idosas; reforma e assistência a lares vulneráveis; rondas quinzenais para assistência integral a travestis e profissionais do sexo; distribuição de preservativos; testagem rápida; encaminhamento e acompanhamento ao tratamento antirretroviral, participação em espaços de controle social, proteção a públicos vulneráveis, bem como desenvolvendo ações de prevenção e sensibilização social. Sendo assim, a instituição objetiva, por meio da execução da ferramenta estatal CPDD LGBT, da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH), a proteção da integridade dos componentes da comunidade, fomentando a isonomia e respeito à diversidade enquanto balizadores do sucesso da sociedade na atualidade e para o desenvolvimento

futuro. Essa relação é colocada por Fischer (2019, p. 36 e 37) como modelo e fruto da Gestão Social

Nessa perspectiva, o campo da gestão social, portanto, consiste na gestão de interorganizações, ou seja, organizações que trabalham juntas ou interorganizadas, cujas características principais são a hibridização e a complexidade. A associação se faz pela complementaridade, pela busca do diferente que possa cooperar para se atingir um resultado. [...] A construção social do desenvolvimento local é, então, forjada por interorganizações que refletem os interesses plurais das instituições que operam no espaço público. Governo local, empresas, organizações sociais articulam-se dentro de uma trama singular de interesses, criando modelos de ações coletivas, traduzidos em desenhos organizativos complexos, onde o poder flui diferentemente conforme a verticalização ou horizontalização das relações, guardadas as contradições desses processos e jogos de interesses dos atores. A regulação das organizações e interorganizações ocorre pelas instituições.

Assim, o CPDD funciona como uma espécie de equipamento de acolhimento, atendimento e encaminhamento de demandas das vítimas LGBTQIAPN+, de violação de direitos Humanos, promoção de ações afirmativas da cidadania e emancipação desse grupo. Também servem como articulação e apoio dos Comitês de Enfrentamento à Homo-Lesbo-Transfobia dentre as suas atribuições:

a) Oferecer serviço de apoio jurídico e psicossocial para vítimas de violência homo-lesbo-transfóbica;

- b) Realizar ações de promoção dos Direitos Humanos e cidadania de LGBT como oficinas, palestras, seminários e outros;
- c) Oferecer apoio técnico, material e logístico para o funcionamento dos Comitês de Enfrentamento à Homo-Lesbo-Transfobia;
- d) Auxiliar e/ou fomentar que os organismos executores da política LGBT nos estados, Distrito Federal e municípios produzam relatórios periódicos acerca da violência homo-lesbo-transfóbica.
- e) Articular a rede assistencial para o acolhimento para a população LGBT;
- f) Monitorar denúncias provenientes da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos dentro da sua área de atuação (CPDD, 2016).

Deste modo, o CPDD LGBT assume os objetivos de ampliar e promover ainda mais os direitos e a prevenção de ocorrências de violação de direitos à população LGBTQIAPN+, na capital e nos municípios do interior, vem se configurando como um dos maiores desafios para o Estado da Bahia. Nesse contexto, o CPDDLGBT surge como mais um mecanismo para efetivar o que está previsto na Constituição Federal, como o direito à igualdade, liberdade, dignidade e muito mais. Deste modo, o centro surge com a atenção de apresentar e criar estratégias de atuação do Centro de Promoção e Defesa dos Direitos da População LGBTQIAPN+, promovendo direitos básicos, bem como, criando redes territoriais de promoção de direitos por meio de articulação com os municípios e organizações da sociedade civil da

região. Desde a sua implementação atua, principalmente, na promoção da diversidade, dos direitos da pessoa e no combate à intolerância das pessoas LGBTQIAPN+.

O CPDD organiza suas ações em cinco eixos: I - fortalecimento de vínculos e articulação da rede de enfrentamento à violência contra pessoas LGBTQIA, onde realizou mais de 300 atendimentos em 2021. II - Operativa cidadania, com mutirões de retificação de nome social o direito a adequação de nome e gênero de pessoas travestis e transexuais. III - Educação para diversidade, com preparatórios para o ENEM. IV - Assistência social e serviços públicos. V operativo de emprego em renda. Os dados quantitativos são:

Imagem 1 – Serviços ofertados pelo CPDD



Fonte: CPDD-BAHIA, 2023

Em 2022, por exemplo, na 10ª Festa Literária Internacional de Cachoeira (FLICA), que aconteceu entre os dias 03 e 06 de novembro, em Cachoeira, no Recôncavo Baiano, o CPDDLGBT realizou 80 atendimentos. Além disso, foi realizado um bate-papo com

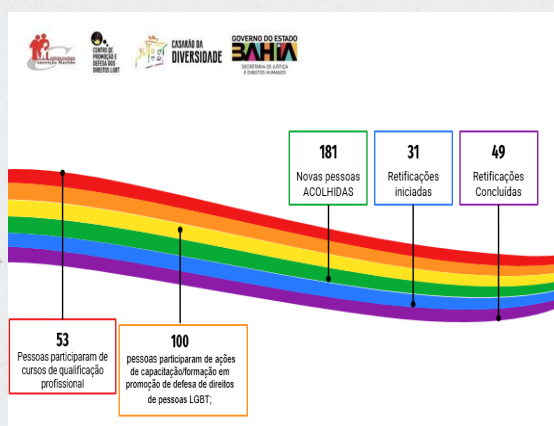
estudantes para falar sobre a importância da prevenção contra Infecções Sexualmente Transmissíveis (IST's), debater ações de combate à intolerância sexual e as políticas públicas na garantia de direitos do indivíduo LGBTQIAPN+.

Em 2023, por exemplo, O CPDD LGBT promoveu o evento “Celebração do Nome” em Salvador, com o atendimento para retificação de nome social e gênero. Essa ação já virou rotina no Núcleo Jurídico do Centro de Promoção e Defesa dos Direitos LGBT (CPDD LGBT). Essa conquista já atendeu aproximadamente 80 pessoas que realizaram a troca do nome e gênero. A ação contou com a participação de concelebrantes de diversas matrizes religiosas com o objetivo de promover o diálogo e combater o preconceito<sup>3</sup>.

Ainda em 2023, no primeiro Bimestre, os atendimentos contabilizados alcançaram os números abaixo ilustrados.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.justicasocial.ba.gov.br/2023/01/5245/SJDH-e-CPDD-promovem-o-evento-Celebracao-do-Nome-em-Salvador.html>

Imagem 2 – Atendimentos no primeiro Bimestre de 2023 - CPDD



Fonte: CPDD LGBT, 2023

Foram colocadas em prática também ações como: Transbike, onde pela primeira vez o CPDD em parceria com a Tembici, promoveu um passeio de Bike na orla de Salvador, voltado somente para pessoas Trans; Cortejo da Diversidade - Pela primeira vez o CPDD marcou presença na lavagem do Bonfim, com pessoas assistidas, pedindo DEMOCRACIA E PAZ; Celebração do Nome - O CPDD LGBT realizou pela primeira vez um evento interreligioso de celebração ao nome para as pessoas retificadas; Vernisage – a criação do coletivo TRANSVISÍVEIS, 100% de artistas TRANS que realizaram uma exposição de suas obras no CASARÃO; Presente de Yemanjá - Iemanjá, mãe da diversidade! O CPDD marcou presença na festa com disponibilização de preservativos e realização teste rápido.

O CPDD LGBT ainda acolhe as demandas registradas pelo Disque 100, serviço que registra denúncias de direitos humanos em todo o país. O estudo e a avaliação dos dados são utilizados na formulação de políticas públicas e orientação das ações da SJDHDS. Funciona no local, também, o PreParaSalvador, ação sob responsabilidade do Instituto de Saúde Coletiva (ISC), da Universidade Federal da Bahia (UFBA), que atua na pesquisa e prevenção em relação às HIV/Aids e o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de seres Humanos – NUTEF, do Governo do Estado.

Deste modo, a ação do CENTRO DE PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS LGBT deve ser uma ação que promova a interação entre diferentes grupos de atores e a integração entre esses, o que determina o caráter estratégico das reuniões com a coordenação de políticas LGBT previstas e a importância de coordenar as políticas LGBT, estabelecendo uma agenda coletiva. Assim, as ações do CPDD LGBT materializam o ideal colocado pela Gestão Social.

Esse modelo de gestão assumido pela CPDD LGBT corrobora com os ideais da Gestão Social. Sobre isso Maia (2005, p. 78) coloca que

Gestão social como um conjunto de processos sociais com potencial viabilizador do desenvolvimento societário, emancipatório e transformador. É fundada nos valores, práticas e formação da democracia e da cidadania, em vista do enfrentamento às expressões da questão social, da garantia dos direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de uma nova civilidade. Construção realizada em pactuação democrática, nos âmbitos local, nacional e municipal; entre os agentes das esferas da sociedade civil, sociedade política e da economia, com efetiva participação dos cidadãos historicamente excluídos dos processos de distribuição das riquezas e do poder! (2005, p.78).

Deste modo, o modelo de gestão apresentado pelo CPDD LGBT visa, principalmente, a ampliação do acesso à riqueza social, seja ela considerada material e imaterial, ou seja, como direito social, sob valores democráticos, como equidade, universalidade e justiça social.

Sendo assim, o CPDD LGBT assume responsabilidades sociais públicas, justamente para atender as necessidades dos cidadãos. Essas por sua vez, precisam ser fortalecidas com políticas, programas e projetos sociais. Assim, a gestão social, assim como a entidade, assume o compromisso com a sociedade e com a população, a fim de assegurar o acesso efetivo aos direitos (FISCHER, 2002).

## CONCLUSÕES

O CPDD LGBT vem ganhando destaque na Bahia pelo modelo de Gestão Social assumido, uma vez que sua atuação é para o bem-estar coletivo de um segmento social vulnerabilizado, vislumbrando o desenvolvimento social, com ações relativas ao grupo LGBTQIAPN+, o segmento social historicamente qualificado como desfavorecido, marginalizado e excluído das pautas de políticas públicas. Esse modelo de gestão ganha destaque no campo do planejamento e na implantação de políticas sociais, pois valoriza a participação e a inclusão, colocando a parceria, solidariedade e coletividade como pilares.

O Centro assume os ideais colocados pela Gestão Social, que, por sua vez, pode ser entendida como uma nova possibilidade de gestão. Sendo assim, o CPDD LGBT prevê a emancipação e acredita no potencial do indivíduo enquanto protagonista de sua própria história, atua na promoção de mudanças e na garantia dos direitos da população LGBTQIAPN+.

Deste modo, o papel do CPDD LGBT e da Gestão Social é o de fortalecer as lutas sociais e históricas, utilizando um modelo de parceria legal, como interorganização, contribuindo para reduzir e enfrentar com soluções as desigualdades sociais do público em

questão. Para tanto, são necessárias ações, estudos e políticas públicas que possam fortalecer e ampliar ainda mais sua atuação.

## AGRADECIMENTOS

Ao Governo da Bahia, através da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos - SJDH, Instituição Assistencial e Beneficente Conceição Macedo – IBCM, Equipes de atendimento e parceiros interinstitucionais.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edigilson Tavares de. Gestão social. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 85-90.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CANÇADO, Airton Cardoso. Gestão social. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 80-84.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. **Gestão Social: Epistemologia de um Paradigma**. 3. ed. rev. e ampl. — Tocantins : MC&G Editorial : Universidade Federal do Tocantins, 2022.

CARVALHO, Laudenize Souza; PHILIPPI Miriam May. Percepção de lésbicas, gays e bissexuais em relação aos serviços de saúde. IN: Universitas: Ciências da Saúde, Brasília, v. 11, n. 2, p. 83-92, jul./dez. 2013

CARVALHO, Claudio Oliveira; MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago. 'Isto é um lugar de respeito!': A construção heteronormativa da Cidade-armário através da invisibilidade e violência no cotidiano Urbano Revista de Direito da Cidade. 2017.

CORAIOLA, Diego M.; BARROS, Amon; MACLEAN, Mairi; FOSTER, William M. História, Memória e Passado em Estudos Organizacionais e de Gestão. **RAE-Revista de**

**Administração de Empresas**. FGV EAESP. São Paulo | V. 61 | n. 1 | jan-fev 2021 | p. 1-9. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-759020210102>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/LBsZLGwbPfdQDrFQKCyspfx/?format=pdf&lang=pt> . Acesso: 11 de maio de 2023.

DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. **Handbook of qualitative research** Thousand Oaks: Sage, 2005.

FILHO, Genauto Carvalho de França. Definindo Gestão Social. In: SILVA, Jeová Torres Jr; MASHI, Rogerio Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies (org.). **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção**. 1º Ed. UFC: Juazeiro do Norte, 2008.

FISCHER, T. M D. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: uma introdução a uma agenda. In: Fischer, T. M D. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002

FISCHER, T. M D.; Melo, V. P. Programa de desenvolvimento e gestão social: uma construção coletiva. In: Fischer, T. M D.; Roesch, S.; Melo, V. P. **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006

FISCHER, T. M D. **Instituições, interorganizações e gestão do desenvolvimento territorial**. Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação a Distância, 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GRUPO GAY DA BAHIA. **Mortes violentas de LGBT+ no Brasil** : relatório 2021 / José Marcelo Domingos de Oliveira, Luiz Mott (organizadores).-- 1. ed. -- Salvador : Editora Grupo Gay da Bahia, 2022. -- (Relatórios do Grupo Gay da Bahia ; 1).

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. v. 2. 1997.

MAIA, M. Gestão Social – Reconhecendo e construindo referenciais. **Textos & Contextos**, n. 4, dez. 2005b. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/1010/790> Acesso em: 05 abr. 2023.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para**

**ciências sociais aplicadas.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

TENORIO, Fernando G. **Gestão Social:** metodologia, casos e práticas. 5º Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: Silva, Jeová

Torres; Mash, Rogério Teixeira; Cançado, Airton Cardoso; Schommer, Paula Chies (Orgs.). **Gestão social:** práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008





## **5. Avaliação da Atuação do Extensionista Rural no Fomento as atividades Coletivas e Colaborativas**

*Assessment of the Rural Extensionist's Performance in Promoting  
Collective and Collaborative Activities*

*Evaluación del desempeño del extensionista rural em la  
promoción de actividades colectivas y colaborativas*

**Ana Cristina Siewert Garofol<sup>1</sup>**

**Cristhiane Oliveira da Graça Amâncio<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup>Doutora em Engenharia Agrícola com ênfase em Desenvolvimento Rural Sustentável, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. E-mail: [ana.garofolo@embrapa.br](mailto:ana.garofolo@embrapa.br)

<sup>2</sup>Doutora em Ciências Sociais com ênfase em Desenvolvimento, agricultura e Sociedade, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. E-mail: [cristhiane.amancio@embrapa.br](mailto:cristhiane.amancio@embrapa.br)

## Resumo

A ação do extensionista rural, contribuindo para a redução da pobreza e a melhoria da qualidade de vida do agricultor é fundamental para que se alcance o desenvolvimento territorial sustentável no campo. A incorporação de novos saberes no dia a dia do agricultor familiar deve preconizar o diálogo e socialização de conhecimentos, intercâmbio de práticas e tecnologias apropriadas. O objetivo desta pesquisa foi avaliar o papel do agente de extensão rural como articulador de ações coletivas e colaborativas em um viés agroecológico, a partir de uma proposta metodológica pautada em indicadores robustos. Partindo das dimensões “conhecimento”, “atuação profissional”, “participação” e “capital social”, foram entrevistados profissionais de ater que atuam no estado do Rio de Janeiro. A abordagem metodológica utilizada na pesquisa mostrou que a Extensão Rural possui potencial para contribuir para a promoção do desenvolvimento rural sustentável nos diferentes territórios através de uma abordagem sistêmica e multidisciplinar, mediante a utilização de métodos participativos. Constatou-se ser necessária maior instrumentalização dos agentes de ater em termos de promover a participação social e potencializar as ações voltadas para o desenvolvimento de ações colaborativas e cooperativistas.

**Palavras chave:** Atuação Profissional; Capital Social; Conhecimento; Participação.

## Abstract

The action of a rural extension worker, contributing to the reduction of poverty and improving the farmer's quality of life, is fundamental to achieving sustainable territorial development in the countryside. The incorporation of new knowledge into the daily life of family farmers must advocate dialogue and socialization of knowledge, exchange of appropriate practices and technologies. The objective of this research was to evaluate the role of the rural extension agent as an articulator of collective and collaborative actions based on a methodological proposal based on robust indicators. Starting from the dimensions “knowledge”, “professional performance”, “participation”, “social capital”, professionals from the land that work in the state of Rio de Janeiro were interviewed. The methodological approach used in the research showed that Rural Extension has the potential to contribute to the promotion of sustainable rural development in different territories through a systemic and multidisciplinary approach, through the use of participatory methods. It was found that there is a need for greater instrumentalization of the agents to stick in terms of promoting social participation and enhancing actions aimed at developing collaborative and cooperative actions.

**key words:** Professional Practice; Social Capital; Knowledge; Participation.

## Resumen

La acción de un extensionista rural, contribuyendo a la reducción de la pobreza y mejorando la calidad de vida del agricultor, es fundamental para lograr un desarrollo territorial sostenible en el campo. La incorporación de nuevos conocimientos a la vida cotidiana de los agricultores familiares debe propiciar el diálogo y la socialización de conocimientos, el intercambio de prácticas y tecnologías apropiadas. El objetivo de esta investigación fue evaluar el papel del extensionista rural como articulador de acciones colectivas y colaborativas a partir de una propuesta metodológica basada en indicadores robustos. A partir de las dimensiones “conocimiento”, “desempeño profesional”, “participación”, “capital social”, fueron entrevistados profesionales que actúan en el estado de Río de Janeiro. El enfoque metodológico utilizado en la investigación demostró que la Extensión Rural tiene el potencial de contribuir a la promoción del desarrollo rural sostenible en diferentes territorios a través de un enfoque sistémico y multidisciplinario, mediante el uso de métodos participativos. Se constató que existe

la necesidad de una mayor instrumentalización de los agentes del agua en cuanto a promover la participación social y potenciar acciones encaminadas al desarrollo de acciones colaborativas y cooperativas.

**Palabras clave:** Práctica Profesional; Capital Social; Conocimiento; Participación.

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas do século XX grandes mudanças puderam ser observadas nas práticas agrícolas, impulsionado a abertura de novas fronteiras agrícolas. Criou-se, a partir de então, um modelo baseado na excessiva especialização dos sistemas produtivos, dependência de insumos externos de custo elevado e de alto impacto socioambiental. Desta forma a modernização agrícola trouxe um novo modelo de se fazer agricultura, onde evidenciava-se a bandeira do combate à fome.

A partir da década de 1970, começaram a surgir sérios problemas decorrentes da adoção de práticas agrícolas relacionadas à Revolução Verde. Destacam-se a promoção da uniformidade genética e o desenvolvimento de materiais genéticos altamente dependentes de insumos industriais ou insumos químicos (MACHADO et al., 2008). A agricultura convencional, até então pautada na maximização da produção e do lucro, sofre neste período um grande processo de transformação. É neste momento da história que a preocupação com o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis começa a ganhar espaço no cenário mundial. A agricultura a partir de então passa a visar a redução ou a não utilização de insumos químicos e agrotóxicos.

Nesta direção a busca por uma agricultura mais sustentável levou, a partir da década de 80 ao redesenho dos sistemas produtivos. Dentro de um conceito de sustentabilidade no campo, procurou-se minimizar o uso de insumos externos, a diversificação da produção e a manutenção da capacidade de produção de biomassa de um sistema (GLIESSMAN, 2009, p.54). A partir de

então, passam a ser valorizadas as ações coletivas e compartilhadas. Guzmán (2001) em seus estudos traz para a agroecologia a dimensão social, afirmando que as variáveis sociais desempenham também um papel muito importante no entendimento de como a política e a economia geram impactos no agricultor. Assim sendo a agroecologia busca trabalhar em sua dinâmica a auto-regulação e sustentabilidade dos agroecossistemas aliando questões socioeconômicas e “[...] resgatando o fato de que a agricultura, além de ser um processo ecológico, é um processo social” (ASSIS, 2006, p.77).

Em paralelo ao movimento rural produtivista, este novo paradigma de desenvolvimento socioambiental trouxe a necessidade de uma assistência técnica menos difusionista. Surge neste momento uma ater mais focada no desenvolvimento sustentável e agroecológico. Busca-se priorizar no campo o diálogo e socialização de conhecimentos, o intercâmbio de práticas e a busca por tecnologias apropriadas.

Em 2004 o governo federal aprovou uma Política Nacional de ATER (PNATER) pautada em diretrizes agroecológicas e metodologias participativas, voltada para a agricultura familiar (MEDEIROS e BORGES, 2007). Com a política veio a necessidade da organização dos agricultores valorizando-se os processos participativos. Neste momento buscou-se em campo o desenvolvimento das ações em perspectiva territorial, social e ambiental.

A ação extensionista, ao contribuir para a redução da pobreza e a melhoria da qualidade de vida do agricultor, pode conduzir o rural a um desenvolvimento

territorial sustentável. Deste modo, a racionalidade que deve vigorar para se pensar a extensão rural como área de conhecimento, torna-se algo complexo. Isso ocorre devido sua característica multi e interdisciplinar e a necessidade de incorporar especificidades voltadas para um paradigma mais totalitário e inclusivo (MUNIZ, 1996).

Surge então uma pergunta que persiste até o momento atual: estão os extensionistas preparados para a mudança da concepção produtivista de ATER para a de base agroecológica? Na busca de respostas é pertinente considerar a contribuição da extensão rural como atividade de orientação do processo produtivo. Talvez esta resposta ainda não possa ser respondida com precisão. Dada as exigências e orientações da PNATER e considerando o quadro atual dos extensionistas no Brasil, pode-se inferir que o conhecimento gerado nas universidades é insuficiente para atender as demandas deste segmento (GOMES et al., 2011). Evidencia-se a necessidade de uma nova postura cognitiva por parte dos agentes de assistência técnica e extensão rural para este novo momento socioambiental.

Para que a incorporação de novos saberes no dia a dia do agricultor familiar seja exitosa é necessária outra forma de diálogo e socialização de conhecimentos, intercâmbio de práticas e tecnologias apropriadas. É necessário problematizar as diferentes situações, criticá-las e inserir o homem do campo em sua realidade como verdadeiro sujeito da transformação (FREIRE, 1983). Ao fortalecer da agricultura familiar, confere-se sustentabilidade aos agroecossistemas e também se promove a inclusão social e garantia de segurança alimentar. Neste contexto a participação, aliada a ações colaborativas do

extensionista na realidade do campo, torna-se condição vital para o sucesso de sua vocação.

Estratégias de extensão rural a serem adotadas pelo segmento agropecuário precisam levar em conta a construção de formas inovadoras de trabalhos. Estas devem ser capazes de potencializar os processos de desenvolvimento agropecuário através do uso sustentável dos recursos naturais locais. O agente de extensão rural deve orientar suas ações para metodologias de trabalho mais participativas e coletivas que considerem a realidade local. Deve pautar suas ações na busca por uma perspectiva de sustentabilidade ambiental e de desenvolvimento com equidade social, geração de renda e de ocupações no meio rural, respeitando as diferenças culturais das pessoas implicadas (CAPORAL e RAMOS, 2010).

A extensão Rural, como ação contínua, deve pautar suas ações em um processo educativo destinado a apoiar estratégias que levem à melhoria da qualidade de vida das pessoas envolvidas, à redução da pobreza rural, ao fortalecimento da cidadania. Assim sendo, estas estratégias de desenvolvimento conduzidas pela extensão não podem se orientar simplesmente por metas de crescimento econômico, de produção e de produtividade. É preciso que elas efetivamente levem a construção de novas formas de trabalhos através de metodologias capazes de potencializar os processos de desenvolvimento através do uso sustentável dos recursos naturais locais (CAPORAL e COSTABEBER, 2002).

Os saberes dos agricultores constituem o ponto de partida para a construção de novos conhecimentos e transformação da realidade. A construção do

conhecimento é processo dialógico no qual se realiza coletivamente a leitura do mundo e se organiza um conteúdo libertador. Nele, todos têm o que ensinar e aprender, superando as ideologias que pregam a separação entre o pensar e o agir, entre o conceber e o executar, entre o conhecer e o fazer. Enfim, entre o trabalho intelectual e o trabalho manual. Sua ação deve impactar os diferentes processos produtivos, as diferentes formas de inclusão social ou ambas simultaneamente de forma complementar (CAPORAL, 2009).

A construção do conhecimento assume extrema importância visto que grupos que constroem uma ação mais interativa estabelecem relações sociais de solidariedade, reciprocidade e confiança mais fortes. Assim sendo, iniciativas de acompanhamento técnico-econômico e as de caráter educacional participativo, podem acarretar na expansão das capacidades de geração de capital social de forma significativa. (AMÂNCIO, 2006).

A assistência técnica “[...] para ser verdadeira, só pode realizar-se na práxis. Na ação e na reflexão” (FREIRE, 1983). Em outras palavras pressupõe participação como meio e como fim. Como meio, participação busca alcançar metas e objetivos, aproveitando ao máximo os recursos disponíveis sejam eles físicos, econômicos e sociais dos agricultores. Como fim permite que agricultores e agentes rurais aumentem sua ação nas atividades de desenvolvimento (OAKLEY, 1991) e participem de redes e grupos onde o capital social faz-se presente.

Ao interagirem com estas redes, extensionistas vivenciam com os agricultores “[...] recursos reais ou potenciais que estão ligados à

participação em uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de mútua familiaridade e reconhecimento” (Bordieu, 2010). É neste espaço que os indivíduos interagem coletivamente em relações de cooperação, reciprocidade e confiança (ZARATE, 2009).

## **OBJETIVO**

O objetivo deste trabalho foi avaliar atuação do extensionista rural no fomento as atividades coletivas e colaborativas, balizado pelas diretrizes orientadoras da extensão rural no país, considerando o capital social dos atores envolvidos.

## **METODOLOGIA**

A proposta metodológica para avaliação da ação do agente de extensão rural no fomento às atividades coletivas e colaborativas utilizadas neste trabalho foi construída a partir de quatro dimensões de análise categorizadas de modo priorístico e representadas através de indicadores. Foram definidas para as dimensões em estudo dois pilares de sustentação teórica, nesta pesquisa considerada como as temáticas identificadas em diferentes trabalhos e que sustentam o conteúdo teórico dos autores aqui estudados. Os autores que embasaram os pilares de sustentação teórica foram Freire (1983), Caporal (2009), Bordenave (1989) e Durston (2000).

Pautada na vertente metodológica interpretativa, esta pesquisa buscou trabalhar criticamente um conjunto de dados qualitativos e quantitativos com o propósito de discutir o papel do Agente de Extensão Rural para o fomento de ações coletivas e colaborativas visando o desenvolvimento territorial. Para tanto considerou-se as dimensões de conhecimento pessoal, atuação

profissional, participação e capital social envolvido. A cada dimensão levantou-se um grupo de indicadores, os quais nortearam as discussões envolvidas. As questões foram formuladas considerando as dimensões conhecimento, atuação profissional, participação e capitais sociais passíveis de serem levantadas neste estudo. A tabela 1 apresenta a correlação entre Pilares de Sustentação Teórica, Dimensões de Análise, Unidades Temáticas (indicadores).

Tabela 1 - Correlação entre os Pilares de Sustentação Teórica, Dimensões de Análise, Unidades Temáticas.

Pilares de Sustentação Teórica	Dimensão de Análise	Unidades Temáticas/ Indicadores
Aspectos relacionados à ação do agente de ater	Conhecimento	Conhecimento prévio
		Conhecimento adquirido
		Aplicação prática do conhecimento
	Atuação profissional	Trabalho com cooperativas de agricultores
		Contribuição para a troca de experiências /conhecimento
		Acompanhamento ou monitoramento das ações
Aspectos relacionados a interação com o agricultor	Participação	Engajamento comunitário
		Promoção participação
		Ações colaborativas
Capital social	Laços de confiança	
	Laços de cooperação	

Fonte: elaborado pelas autoras.

Considerou-se como universo de pesquisa agentes de ater participantes de um curso de 40 horas em Adequação Ambiental de Propriedades Rurais, ministrado nas dependências da Embrapa Agrobiologia, em Seropédica, RJ. Os agentes de extensão rural entrevistados foram selecionados de modo aleatório conforme o espaço amostral definido por Little (citado por Fontes et al.,2003). Este recorte estabelece tamanhos mínimos de amostras segundo o tamanho original da população e o rigor estatístico desejado no estudo.

Para este estudo admitiu-se um espaço amostral de média rigorosidade, onde foram entrevistados 22 técnicos de um

total de 132 que participaram de capacitações, selecionados de forma aleatória. Como instrumento de coleta de dados foram utilizadas técnicas pautadas em entrevistas e questionários estruturados. As respostas foram dadas em escala Likert e adotados os valores (0), (0,25), (0,5) e (1,0), para as respostas nenhum/não, pouco, algum e muito/sim, respectivamente. A composição do valor do indicador foi feita multiplicando o valor equivalente a resposta pelo número de vezes que este foi apontado. Na sequência o somatório foi dividido pelo número de respondentes, originando um índice que variou de zero a um.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente procurou-se, a partir das respostas objetivas em escala Likert, calcular os valores dos indicadores considerando os técnicos de extensão rural entrevistados. Aos valores calculados foram ponderados pesos, os quais originaram valores finais de cada indicador em cada uma das quatro dimensões em estudo. Destaca-se que foram considerados os pesos de cada dimensão de maneira igualitária. A única exceção foi o indicador “troca de experiências” referente a dimensão “atuação profissional”, onde os autores consideraram-no fundamental para o fomento de ações coletivas e colaborativas.

Para efeito de discussão sobre o papel do agente de extensão rural para o fomento de ações coletivas e colaborativas, foi calculado um índice adimensional. Este índice foi obtido pela média aritmética dos indicadores das quatro dimensões, aqui chamado de indicador composto para ações de extensão rural (ICER). A tabela 2 apresenta os valores dos indicadores para cada dimensão de análise em

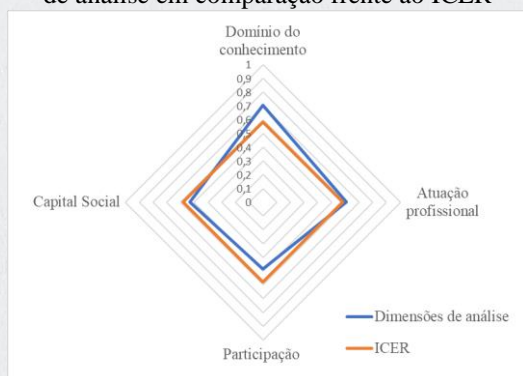
estudo, bem como apresentada a moda correspondente e a figura 1 traz a representação gráfica das dimensões de análise com respectivos valores.

Tabela 2 - Valores dos indicadores por dimensão de análise.

DIMENSÕES DE ANALISE E INDICADORES		Moda	Valor obtido	Peso	Valor calculado
<b>Domínio do conhecimento</b>	Conhecimento prévio	0,5	0,5455	0,2	0,109
	Conhecimento adquirido	1	0,8068	0,2	0,161
	Aplicação conteúdos	0,5	0,6136	0,2	0,123
	Avaliação profissional pós capacitação	0,5	0,6705	0,2	0,134
	Busca de novos conhecimentos	1	0,875	0,2	0,175
<b>MEDIA</b>					0,702
<b>Atuação profissional</b>	Trabalho com cooperativas	0,5	0,4886	0,3	0,147
	Troca de experiências	1	0,7273	0,4	0,291
	Monitoramento	0,5	0,5682	0,3	0,17
<b>MEDIA</b>					0,608
<b>Participação</b>	Engajamento comunitário	0,5	0,5568	0,5	0,278
	Promoção da participação comunitária	0,5	0,4091	0,5	0,205
<b>MEDIA</b>					0,483
<b>Capital Social</b>	Reciprocidade	0,5	0,4318	0,33	0,143
	Confiança	0,5	0,6023	0,34	0,205
	Cooperação	0,5	0,5568	0,33	0,184
<b>MEDIA</b>					0,531

Fonte. Dados da pesquisa

Figura 1 - Representação gráfica das dimensões de análise em comparação frente ao ICER



Fonte: elaborado pelas autoras.

Ao considerar a dimensão conhecimento (DC) constata-se que esta apresenta maior valor do indicador composto (0,702) quando em comparação com as demais dimensões,

impactando a construção do indicador composto para ações de extensão rural (ICER= 0,581). Ao se analisar cada indicador componente desta dimensão, constata-se que a busca de novos conhecimentos e o conhecimento adquirido são os que mais contribuem para o índice final da dimensão.

Torna-se evidente o papel da educação continuada, visto que a tarefa de educação na extensão rural assumiu uma dimensão bastante mais complexa, ampla e profunda com o surgimento da Política Nacional de Ater (PNATER). É fato que a partir do estabelecimento da política, novos paradigmas para orientar a ação extensionista foram sendo construídos e assumidos como norteadores das ações em campo. Foi a partir desta realidade que novas estratégias e novas bases pedagógicas nas atividades de formação foram sendo exigidas redirecionando a novas práxis dos agentes de extensão rural (CAPORAL, 2009).

O fazer extensão rural preconiza um processo educativo, permanente e continuado, que se deve alicerçar em uma prática dialógica e em uma pedagogia construtivista. Conforme Freire (1983) é uma “educação como prática da liberdade”, não apenas a mera transferência ou a transmissão do saber nem da cultura; não é a extensão de conhecimentos técnicos; não é o ato de depositar informes ou fatos nos educandos; não é a “perpetuação dos valores de uma cultura dada”; não é o “esforço de adaptação do educando a seu meio”. Neste contexto a educação pode ser entendida como um processo de troca e interação que acontece entre as pessoas em qualquer espaço.

Ao consideramos a dimensão referente a atuação profissional, verificamos um valor de indicador muito próximo do



ICER, sendo possível constatar na tabela 2 que o indicador de maior impacto é o relativo às trocas de experiências (0,7273). Considerando como princípio norteador para as ações da extensão rural a “[...]adoção de uma metodologia participativa de enfoque multi e interdisciplinar e intercultural” (Lei nº. 12.188 de 11 de janeiro de 2010) conclui-se que será a partir da interação ocorrida entre as pessoas e delas com o meio que as circunda que ocorrerá o aprendizado e a construção de conhecimentos.

Nesta troca de conhecimentos os agentes de extensão rural aprendem no exercício profissional, refletindo sobre o que fizeram coletiva e colaborativamente. Assim sendo, na estruturação de ações visando o desenvolvimento sustentável para os diferentes territórios rurais, deverão ser considerados um conjunto de princípios qualificadores da ação extensionista e do serviço de assistência técnica e extensão rural a ser prestado aos agricultores familiares (BRASIL, 2010). O profissional da extensão deverá então apresentar visão sistêmica, ser articulador e conciliador, apresentar capacidade de liderança, apresentar capacidade para construir e sistematizar conhecimentos técnicos bem como capacidade de análise e síntese, aptidão para o planejamento bem como demonstrar e praticar posturas participativas.

O termo participação desafia qualquer tentativa de definição ou de interpretação. Pode ser definido como o envolvimento voluntário das pessoas em programas públicos de desenvolvimento nacional. Ela pode também ser a participação das pessoas na implementação de programas visando o desenvolvimento rural. Participação comunitária também pode ser definida

como um processo ativo através do qual, grupos de beneficiários influenciam a direção e a execução de um projeto de desenvolvimento (OAKLEY,1991). Adicionalmente e considerando os estudos rurais, é importante diferenciar participação como meio e como fim. Participação como meio implica no uso da participação para alcançar algumas metas ou objetivos. Em outras palavras, participação é um caminho de aproveitamento da existência dos recursos físicos, econômicos e sociais dos agricultores em ordem para alcançar os objetivos dos programas e projetos de desenvolvimento. Participação como fim é uma forma ativa e dinâmica de participação que permite que agricultores e agentes rurais aumentem sua ação nas atividades de desenvolvimento (OAKLEY,1991).

Participação como engajamento comunitário e promoção da participação comunitária baliza-se em três pressupostos fundamentais e complementares (SORRENTINO e TASSARA, 1999): a) participação como instrumento pedagógico, no sentido de possibilitar o envolvimento de cada pessoa com o projeto coletivo que estiver em pauta, e de fomentar os sentimentos de pertencimento e importância de si para o todo, para os outros, para o ambiente, e pertencimento e importância do outro e do ambiente para a realização de cada um como pessoa; b) participação como estratégia de planejamento, no sentido de incluir os conhecimentos e contribuições de cada um e propiciar a divisão de tarefas e as avaliações entre todos; e c) participação como filosofia, como ética, tendo como foco primordial o bem-estar e felicidade de todos e de cada um, e onde se respeitem e valorizem os direitos da minoria, pois na manutenção da diversidade e na sua

permanente possibilidade de expressão reside o nosso maior segredo de viabilidade enquanto espécie e enquanto vida neste planeta. Destaca-se que sem comunicação não existe participação, e a tomada de decisões requer pelo menos dois processos, o da informação e do diálogo (BORDENAVE, 1983).

Para que uma participação seja efetivada é preciso o uso de ferramentas tais como conhecimento da realidade, organização e comunicação. Vale aqui ressaltar o papel fundamental do extensionista em inserir-se na realidade social local. Participação é o caminho para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo [...] envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais homens, a autoexpressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas e [...] valorização de si mesmo pelos outros” (BORDENAVE, 1983, p.16).

Dados obtidos junto aos 22 extensionistas participantes do estudo apontam a dimensão participação como sendo a limitante entre as demais. Constata-se um valor calculado de 0,483 (abaixo do ICER de 0,581), sendo o indicador “Promoção da participação comunitária” o menor, o que pode evidenciar pequena inserção do agente de ater em ações que promovam o coletivo. Considerando que participação não é apenas um instrumento para a solução de problemas, mas uma necessidade do ser humano, uma habilidade a ser aprendida (BORDENAVE, 1983), é necessária uma ação mais pontual do agente de extensão rural para que ele efetivamente atue visando o desenvolvimento dos diferentes territórios. Conforme

pontuado por Demo (1998) participação é um processo sempre inacabado, e, portanto, dinâmico, de autopromoção, emancipação e conquista de poder. Assim, para que uma participação do agente extensionista nos diferentes territórios seja efetivada é preciso considerar o uso de ferramentas tais como conhecimento da realidade, organização e comunicação. Destaca-se que sem comunicação não existe participação, e a tomada de decisões requer pelo menos dois processos, o da informação e do diálogo (BORDENAVE, 1983).

Neste estudo contactou-se que entre os 22 extensionistas tal realidade está muito aquém do desejado quando o horizonte a ser alcançado é o do desenvolvimento territorial. Para o agente de extensão rural atuar no desenvolvimento de um território torna-se condição essencial promover o engajamento comunitário e a promoção da participação comunitária. Isto pode vir a facilitar o crescimento da consciência crítica da população fortalecendo seu poder de reivindicação através do empoderamento desta na sociedade (BORDENAVE, 1983). Como resultado pode-se constatar o estabelecimento de relações organizadas que podem favorecer não só a troca de informações e a conquista conjunta de certos mercados, mas também a pressão coletiva pela existência de bens públicos e de administrações capazes de dinamizar a vida regional, base para o capital social local (ABRAMOVAY, 1998).

O capital social está intimamente relacionado à capacidade de organização e constituição das redes de cooperação social as quais são importantes no processo de desenvolvimento sustentável (NICOLA,

2007). Assim sendo, Bourdieu (1998, p.67) nos remete às relações que se estabelecem e que o definem como “[...] o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas [...], unidos por ligações permanentes e úteis”. É no território que a atuação de indivíduos em rede pode ocorrer, em especial onde há indivíduos que se reconhecem mutuamente e partilham de valores semelhantes e outros que atuam em dissonância com o grupo, em relações de contradição.

A formação de redes atua como agregador de recursos, reais e potenciais, que possibilitam o pertencimento a determinados grupos e instituições como, por exemplo, em associações e cooperativas. Este pertencimento deveria partir do capital individual, presente nas relações sociais pautadas em confiança e reciprocidade manifestada em redes mais individualizadas, para o comunitário expresso em instituições mais complexas pautadas na cooperação e gestão desenvolvimento e alcance de resultados comuns (DURSTON, 1999; 2000; 2006). Deste modo, o capital social individual estaria associado ao recurso que uma pessoa acumula na forma de reciprocidade difusa e que pode ser reclamada em tempos de necessidade a outras pessoas para as quais tenha realizado, de forma direta e indireta, serviços ou favores em qualquer momento no passado. Já o capital social comunitário ou coletivo constaria de normas e estruturas que delimitam as instituições de cooperação do grupo. Reside não em relações interpessoais, mas em sistemas complexos, em estruturas normativas, gestionários e passíveis de sanções. (DURSTON, 2000).

Para Abramovay (1998) o capital social é construído dentro da capacidade dos atores de estabelecer relações organizadas que favoreçam a troca de informações e a conquista conjunta de certos espaços, espaços estes de atuação do extensionista. Está relacionado à capacidade de organização e constituição das redes de cooperação social as quais são importantes no processo de desenvolvimento sustentável (NICOLA, 2007). Pode-se então afirmar que o capital social é o conteúdo das relações e instituições sociais, caracterizadas por relações de reciprocidade, cooperação e retroalimentada com atitudes de confiança de indivíduos sociais que interagem em uma coletividade.

Considerando o exposto, capital social se configuraria como atributo de diferentes grupos sociais, coletividade e comunidade (DURSTON, 2000) e representa assim o cerne das relações e instituições sociais, caracterizado por condutas de reciprocidade e cooperação e retroalimentadas com atitudes de confiança (BEBBINGTON, 2005). Neste estudo verifica-se que a dimensão referente ao capital social apresenta um indicador composto (0,531) abaixo do IER calculado de 0,581. Isto parece evidenciar para o grupo de agentes de ater em estudo uma atuação insatisfatória na promoção de ações colaborativas e de estreitamento dos laços de cooperação e confiança. Desse modo para uma atuação mais efetiva, o agente de extensão rural deverá considerar o fomento as relações de confiança e reciprocidade observadas em seu território de atuação, visto os indivíduos sociais que interagem em uma coletividade (ZARATE, 2009).

Faz-se necessário ao extensionista ressaltar a função das redes sociais para o fortalecimento do capital social. Estas

são formadas por laços que além de proverem recursos têm um contexto e propiciam a expansão de crenças e práticas culturais (ZARATE, 2009). Nicola (2007) pontua que o capital social está intimamente relacionado à capacidade de organização e constituição das redes de cooperação social as quais são importantes no processo de desenvolvimento sustentável. A partir do fortalecimento dessa rede de atores trabalhando por um objetivo comum, além da promoção do desenvolvimento territorial, possibilitam a transformação mesmo que parcial da dinâmica organizacional das diferentes localidades incluídas neste território. Consta-se então, que é a partir do individual que o coletivo é sedimentado visto que para o estabelecimento de uma cultura agregadora e compartilhada é preciso fundações sólidas que a sustente. É aqui que o processo de transição agroecológica toma lugar no espaço fértil das relações de reciprocidade e confiança. Não seria possível a construção de relações agroecológicas em um mercado solidário sem os laços de cooperação e reciprocidade que evidenciam a presença de capital social.

Comunidades rurais são capazes de fomentar um ambiente ideal para o surgimento de laços de capital social (Durston, 2000). É neste momento que a atuação do extensionista torna-se um ponto de fundamental importância e que deve ser observado para que as ações extensionistas possam efetivamente gerar desenvolvimento nos territórios onde estes profissionais estão inseridos. Construir capital social é construir capacidades sociais e técnicas, aprimorar os processos de gestão social e construir a visão de território com base na cooperação e na confiança mútua. Ele é composto por sistemas sociais complexos, baseados em

múltiplos agentes que os mobiliza em suas estratégias e empreendimentos (MENDONÇA e PINHEIRO, 2008).

Conforme discutido, a extensão rural poderia contribuir para a promoção do desenvolvimento rural sustentável nos diferentes territórios através de uma abordagem sistêmica e multidisciplinar, mediante a utilização de métodos participativos. Através do uso sustentável dos recursos naturais locais, as ações em campo precisariam ser orientadas para metodologias de trabalho que fossem cada vez mais participativas e coletivas e que considerassem a realidade local.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A ação de um extensionista deveria ser pautada na sustentabilidade ambiental com equidade social, geração de renda e de ocupações no meio rural, respeitando as diferenças culturais locais. As interações com o homem do campo deveriam promover o engajamento comunitário e a participação comunitária visando contínua melhoria do processo produtivo.

Através da abordagem metodológica observada foi possível evidenciar a necessidade de maior instrumentalização dos agentes de ater em termos de promoção da participação social. Adicionalmente constatou-se a necessidade de desenvolvimento de ações colaborativistas e cooperativistas junto aos agricultores nos diferentes territórios rurais no grupo em estudo.

Ficou explícita a necessidade de atuação mais incisiva da extensão rural no fomento do capital social, bem como nas ações de engajamento e promoção da participação comunitária. Desse modo a extensão rural poderá apresentar potencial para contribuir de modo mais assertivo para a promoção do

desenvolvimento rural sustentável nos diferentes territórios através de uma abordagem sistêmica e multidisciplinar, mediante a utilização de métodos participativos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v.4, n.2, p. 379-397, abr./jun. 2000.

AMANCIO, C.O. da G. O sabor agridoce da reforma agrária em Pernambuco: reflectindo sobre a experiência de Chico Mendes II e Nova Canaã em Tracunhaém, PE. 158p. Tese (Doutorado em Ciências na área de Desenvolvimento Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BEBBINGTON, A. Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza. In: ARRAIGADA, I. (Ed). *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Santiago: CEPAL, 2005. p. 21-46. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2423/S055306\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2423/S055306_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em 28 jul. 2014.

BORDENAVE, J. D. O que é participação. São Paulo: Brasiliense. 1989.

BOURDIEU, P. O poder Simbólico. 14<sup>o</sup>ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Lei n° 12188 de 11 de Janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. *Diário Oficial d União*, Brasília, DF, 12 de janeiro de 2003. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.html)> Acesso em 24 jan. 2013.

CAPORAL, F. R. Bases para uma Política Nacional de Formação de Extensionistas Rurais, 2009. Disponível em:

<[file:///C:/Users/Nobody/Downloads/Bases\\_para\\_uma\\_Pol%C3%ADtica\\_Nacional\\_de\\_Forma%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Extensionistas\\_Rurais\\_final.pdf](file:///C:/Users/Nobody/Downloads/Bases_para_uma_Pol%C3%ADtica_Nacional_de_Forma%C3%A7%C3%A3o_de_Extensionistas_Rurais_final.pdf)>. Acesso em 12 nov. 2016.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. *Agroecologia: enfoque científico e estratégico. Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, Porto Alegre, v.3, n.2, p.13-16, abr./mai. 2002.

CAPORAL, F. R.; RAMOS, L. F. Da extensão rural convencional a extensão Rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia. 2010. Disponível em: <<http://www.agroeco.org/socla/publicaciones.html>>. Acesso em 23 maio 2011.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. *Agroecologia e Extensão Rural: Contribuições para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável*. Porto Alegre EMATER/RS, 2004. Disponível em <[http://www.emater.tche.br/site/arquivos\\_pdf/teses/agroecologia%20e%20extensao%20rural%20contribuicoes%20para%20a%20promocao%20de%20desenvolvimento%20rural%20sustentavel.pdf](http://www.emater.tche.br/site/arquivos_pdf/teses/agroecologia%20e%20extensao%20rural%20contribuicoes%20para%20a%20promocao%20de%20desenvolvimento%20rural%20sustentavel.pdf)>. Acesso em: 09 jan. 2017.

DEMO, P. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1998.

DURSTON, J. Construyendo capital social comunitario. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, n° 69, p.103-118, 1999. Disponível em <https://www.cepal.org/pt-br/node/27560>. Acesso em 10 fev. 2024.

DURSTON, J. Qué es el capital social comunitario? División de Desarrollo Social, Publicación de las Naciones Unidas, Serie Políticas Sociales n°38. 2000. Disponível em <https://www.cepal.org/pt-br/node/22418>. Acesso em 10 fev. 2024.

DURSTON, J.; LÓPEZ, E. Social capital and participatory management in the Pátzcuaro basin. *Cepal Review*, Santiago de Chile, n. 90, p.103-117, dec. 2006. Disponível em <https://www.cepal.org/en/publications/11183-social-capital-and-participatory-management-patzcuaro-basin>. Acesso em 10 fev. 2024.

FONTES, A.A.; SILVA, M.L.; SEBASTIÃO, R.V.; SOUZA, A.L. Análise da atividade florestal no município de Viçosa-MG. *Revista Árvore*, Viçosa, v.27, n.4, p.517-525, 2003. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rarv/a/hCHmZBhRBvLv>

45jLNwKwLFk/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 17 fev. 2024.

FRIERE, P. Extensão ou Comunicação? 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983

GLIESSMAN, S. Agroecologia: Processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre/RS: Editora Universidade/UFRGS, 4 Ed., 2009.

GOMES, G.; BECKER, C. L. Tecnologia Social: isso serve para que mesmo? In: Revista Primeiro Pano - Responsabilidade e Sustentabilidade. n.20, p. 44-45, Jan.2011.

GUZMÁN, E. S. Bases sociológicas de la Agroecología. Ponencia presentada al Encontro Internacional sobre Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável. 5 a 8 de julho. FCA/UNESP. Lajeado, Campus de Botucatu, SP, Brasil,

KHAN, A.S.; SILVA, L.M.R. Capital Social das Comunidades Beneficiadas pelo Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR/Projeto São José – PSJ – Estado do Ceará. RER, v. 43, n. 1, jan/mar, 2005.

MACHADO, A.; SANTILLI, J.; MAGALHAES, R. A agrobiodiversidade com enfoque agroecológico: implicações conceituais e jurídicas. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2008. Disponível em <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/80159/1/sge-texto-34.pdf>. Acesso em 17 fev. 2024.

MEDEIROS, J.; BORGES, D. Participação cidadã no planejamento das ações da Emater-RN. Revista de Administração Pública, v.41, n.1, p. 63-81, 2007.

MENDONÇA, K.V.; PINHEIRO, J.C. Capital Social como fator de desenvolvimento local. In: XLVI CONGRESSO DE SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46, 2008, Rio Branco-Acre, Anais eletrônicos. Rio Branco: 2008. Disponível em: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/108083/2/399.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

MUNIZ, J.N. Os desafios da Extensão Rural. Extensão Rural, v.3, p. 23-27, 1996.

NICOLA, M.P. Ação extensionista e formação de capital social em projeto regional de desenvolvimento sustentável. Revista Brasileira de Agroecologia, Porto Alegre, v.2, n.1, p.636-640, 2007.

OAKLEY, P. Projects with people: The practice of participation in rural development. Geneva, International Labour Office, 1991.

SOUZA, M.J.L. de. O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p.77-116, 2001.

SORRENTINO, M.; TASSARA, E.T.de O. Educando para o desenvolvimento sustentável. In: CEPAM. (Org.). O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, v. 1, p. 185-190, 1999.

ZÁRATE, M.Á.M. El estado del arte del capital social comunitario. Encrucijada, Ciudad del Mexico, n.3, p.1-14, sept./dic. 2009. Disponível em:

<<http://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/58545>> Acesso em: 14 nov. 2016.



## 6. Projetos de Extensão: A visão dos professores sobre dificuldades e desafios para implementação

*Extension Projects: Teachers' views on difficulties and challenges for implementation*

*Proyectos de Extensión: La visión de los docentes sobre las dificultades y desafíos para la implementación*

**João Pinheiro de Barros Neto<sup>1</sup>**

**Myrt Thânia de Souza Cruz<sup>2</sup>**

**Pedro Javier Aguerre Hughes<sup>3</sup>**

**Mariana Ribeiro Jansen Ferreira<sup>4</sup>**

**Alice Junqueira Terra Caffaro<sup>5</sup>**

**Márcio Shoiti Kuniyoshi<sup>6</sup>**

---

<sup>1</sup>Doutorado em Ciências Sociais, Professor Assistente Doutor na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, <http://lattes.cnpq.br/7827126715303644>, <https://orcid.org/0000-0002-5680-6658>, [professorbarros@hotmail.com](mailto:professorbarros@hotmail.com).

<sup>2</sup>Doutorado em Ciências Sociais, Professora Assistente Doutora na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, <http://lattes.cnpq.br/3556061914857161>, <https://orcid.org/0000-0003-0423-5547>, [myrt@pucsp.br](mailto:myrt@pucsp.br).

<sup>3</sup>Doutorado em Ciências Sociais, Professor Assistente Doutor na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, <http://lattes.cnpq.br/2063845290132603>, <https://orcid.org/0000-0002-7187-2186>, [pedroaguerre@uol.com.br](mailto:pedroaguerre@uol.com.br).

<sup>4</sup>Doutorado em Saúde Pública, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, <http://lattes.cnpq.br/9479411652012966>, <https://orcid.org/0000-0002-3209-8511>, [mrferreira@pucsp.br](mailto:mrferreira@pucsp.br).

<sup>5</sup>Mestrado em *Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad*, pela Universidad de Chile, Cocriadora da Rede MÁSBrasil, Consultora Especialista em ODS, <http://lattes.cnpq.br/1529566874414758>, [alicejtc@gmail.com](mailto:alicejtc@gmail.com).

<sup>6</sup>Doutorado em Administração, Professor Assistente Doutor na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, <http://lattes.cnpq.br/6511773745587381>, <https://orcid.org/0000-0003-2973-9645>, [m\\_kuniyoshi@pucsp.br](mailto:m_kuniyoshi@pucsp.br).

## Resumo

Ainda que o Brasil seja um dos signatários dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o país continua com enormes desigualdades sociais e processos de degradação ambiental que impedem o seu alcance. Esse quadro se agravou com a pandemia da COVID-19 e reforçou a urgência de se recuperar o tempo perdido, especialmente pelas Instituições de Ensino Superior por meio de projetos de Extensão Universitária. Nesse contexto, este artigo apresenta os resultados de um *survey* com docentes de três cursos de graduação (Administração, Contábeis e Atuária e Economia) que teve como objetivo identificar os fatores que facilitam e dificultam a adesão dos professores a projetos de extensão universitária. A pesquisa identifica dez principais fatores que dificultam a atuação dos docentes na extensão universitária e propõe ações visando a mitigação desses dificultadores, apresentando uma abordagem inovadora ao explorar a perspectiva dos professores e sua originalidade reside na análise das dificuldades e desafios enfrentados pelos docentes ao conduzir iniciativas de extensão universitária, explorando as percepções dos professores e fornecendo uma visão holística e contextualizada, enriquecendo a compreensão da Gestão Social sobre a dinâmica desses projetos. A aplicabilidade prática da pesquisa é destaque, uma vez que os resultados podem orientar gestores acadêmicos, coordenadores de projetos e políticas educacionais na criação de ambientes propícios para o desenvolvimento de projetos de extensão, fortalecendo a integração entre a academia e a sociedade e entre a teoria à prática da Gestão Social. A limitação do trabalho reside na amostra de uma única faculdade de apenas uma universidade.

**Palavras-chave:** Demandas sociais; Extensão universitária; Gestão social; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Projetos de extensão.

## Abstract

This article presents the results of a survey involving faculty members from three undergraduate programs (Business Administration, Accounting and Actuarial Sciences, and Economics). The aim was to identify factors that facilitate or hinder professors' participation in university extension projects. The research identifies ten main factors that hinder faculty involvement in university extension and proposes actions to mitigate these hindrances. It presents an innovative approach by exploring teachers' perspectives, with its uniqueness lying in the analysis of difficulties and challenges faced by educators when conducting university extension initiatives. By exploring teachers' perceptions, it provides a holistic and contextualized view, enriching the understanding of Social Management regarding the dynamics of these projects. The practical applicability of the research is noteworthy, as the results can guide academic managers, project coordinators, and educational policies in creating conducive environments for extension project development. This strengthens the integration between academia and society and bridges the gap between Social Management theory and practice. The limitation of the study lies in the sample being from a single faculty of only one university.

**key words:** Social demands; University extension; Social management; Sustainable Development Goals. Extension projects.

## Resumen

A pesar de que Brasil es uno de los signatarios de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el país sigue enfrentando enormes desigualdades sociales y procesos de degradación ambiental que impiden su logro. Esta situación se agravó con la pandemia de la COVID-19 y reforzó la urgencia de recuperar el tiempo perdido, especialmente a través de las Instituciones de Educación Superior mediante proyectos de Extensión Universitaria. En este contexto, este artículo presenta los resultados de una encuesta realizada a docentes de tres programas de pregrado (Administración, Contabilidad y Ciencias Actuariales, y Economía) con el objetivo de identificar los factores que facilitan y dificultan la participación de los profesores en proyectos de extensión universitaria. La investigación identifica diez factores principales que dificultan la actuación de los docentes en la extensión universitaria y propone acciones para mitigar estos obstáculos, presentando un enfoque innovador al explorar la perspectiva de los profesores. Su originalidad radica en el análisis de las dificultades y desafíos enfrentados por los docentes al llevar a cabo iniciativas de extensión universitaria, explorando las percepciones de los profesores y



proporcionando una visión holística y contextualizada, enriqueciendo la comprensión de la Gestión Social sobre la dinámica de estos proyectos. La aplicabilidad práctica de la investigación es destacada, ya que los resultados pueden guiar a los gestores académicos, coordinadores de proyectos y políticas educativas en la creación de entornos propicios para el desarrollo de proyectos de extensión, fortaleciendo la integración entre la academia y la sociedad y entre la teoría y la práctica de la Gestión Social. La limitación del trabajo radica en la muestra de una única facultad de una sola universidad.

**Palabras clave:** Demandas sociales; Extensión universitaria; Gestión social; Objetivos de Desarrollo Sostenible. Proyectos de extensión.

## INTRODUÇÃO

A Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP – conta com nove faculdades, 39 cursos de graduação, 29 programas de pós-graduação, mais de 200 cursos em nível de aperfeiçoamento, especialização e extensão

(<https://www.pucsp.br/universidade/estrutura>). Ela possui também um histórico de anos em ações voltadas para a dimensão social; porém, com o passar dos anos – e com as mudanças relativas às necessidades da comunidade – surgem novas demandas alinhadas aos projetos de extensão. O Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado pela Lei 13.005/2014, com as seguintes diretrizes.

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Estratégias:

[...]

12.7) assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social (Brasil, 2014, n.p.).

Em face dessas novas demandas institucionais, o Conselho Federal de Administração (CFA) se destaca ao

propor e aprovar a inclusão explícita nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Administração as atividades extensionistas.

Art. 4º [...] Os Projetos Pedagógicos dos Cursos de Graduação em Administração devem especificar e descrever claramente:

[...]

III - as principais atividades de ensino-aprendizagem e os respectivos conteúdos, sejam elas de natureza básica, específica, de pesquisa ou de extensão, incluindo aquelas de natureza prática, entre outras, necessárias ao desenvolvimento de cada uma das competências estabelecidas para o egresso;

[...]

§ 4º Recomenda-se estimular as atividades que articulem simultaneamente a teoria, a prática e o contexto de aplicação, necessárias para o desenvolvimento das competências estabelecidas no perfil do egresso, incluindo ações de extensão e integração entre a instituição e o campo de atuação dos egressos.

[...]

§ 8º Recomenda-se estimular atividades acadêmicas tais como trabalhos de iniciação científica, competições acadêmicas, projetos interdisciplinares e transdisciplinares, projetos de extensão, atividades de voluntariado, visitas técnicas, trabalhos em equipe, desenvolvimento de protótipos, monitorias, participação em empresas juniores, incubadoras e outras atividades que desenvolvam a cultura empreendedora.

Art. 5º [...].

§ 1º As atividades do curso podem ser organizadas por disciplinas, módulos, blocos, temas ou eixos de conteúdo, atividades práticas supervisionadas, projetos, atividades de extensão e pesquisa, entre outras.

[...]

Art. 11 O Projeto Pedagógico do Curso (PPC) deve prever efetiva

interação com o mercado de trabalho ou futura atuação dos egressos.

[...]

§ 2º A interação de que trata o caput deve ocorrer em diversas dimensões:

[...]

V - Em atividades de extensão (Brasil, 2021, n.p.).

Nesse contexto, o presente estudo teve como objetivo geral conhecer a percepção de docentes da Faculdade de Economia, Administração, Contábeis e Atuariais FEA PUC/SP sobre o conceito e a prática da extensão universitária e, como objetivos específicos: identificar fatores que dificultam a participação de docentes da FEA PUC/SP em projetos e atividades de extensão; sugerir alternativas para incentivar docentes da FEA e outras faculdades da PUC/SP a proporem e aderirem a projetos e atividades de extensão que contribuam com o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS da Organização das Nações Unidas (ONU).

O primeiro desafio que se apresentou nesta pesquisa foi o entendimento do que é exatamente a extensão universitária, de quais ações podem ser consideradas como extensão universitária, dificuldade essa reconhecida por docentes e discentes, por isso iniciamos compartilhando uma reflexão que ajuda a dar a real dimensão

dessa desarmonia conceitual, a qual transcrevemos abaixo.

O estudo da Extensão Universitária de forma sistemática, rigorosa e radical tem se apresentado como uma exigência da prática docente. Existe uma questão sempre presente e que incomoda, tanto pela dificuldade de se encontrar respostas adequadas, como por sua constância em todos os momentos e também por ser geradora de crítica sobre a produção acadêmica.

A questão: o que é Extensão Universitária? se impõe constantemente na vida acadêmica. E a resposta surge sob as mais diversas definições, em diferentes tentativas de criar limites para sua prática ou, por outro lado, para servir de justificativa para práticas que acontecem sem um espaço claro dentro da academia. A polissemia é constante.

Essa expressão – Extensão Universitária – por diversas vezes é usada para caracterizar algumas práticas docentes, na forma de um rótulo que se aplica numa tentativa de identificar e classificar.

Sua concepção, quando identificada, parece sempre atrelada a proposições individuais sem maiores cuidados com uma construção teórica. Há uma variação sobre o seu entendimento, na dependência direta dos interlocutores que se encontram pelo caminho.

Extensão já foi apresentada como a “projeção da universidade ao meio” pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB, 1976, p. 19); ou como “uma atitude de abertura da Instituição de Ensino Superior para a comunidade” por Cassimiro (Cassimiro et alii, 1983, p. 31) ou ainda como instrumento de “formação humana do acadêmico e prestação de serviços à comunidade” (Toaldo, 1976, p. 2).

Como se depreende da leitura atenta do excerto acima, a questão da definição clara no que consiste exatamente a extensão universitária vem de longe, mas as divergências ainda se mantêm em um debate. Sousa (2010) identifica, na história da universidade brasileira, três fases bem definidas na extensão universitária: a) a primeira em que os alunos, representados pela União Nacional dos Estudantes, assume esta prática no seu formato cultural, socializador e político; b) a segunda, tomada pelo governo como uma prática assistencialista, e c) a terceira que se encontra ainda em construção, na qual as próprias IES, por meio de seus docentes, vêm construindo uma prática extensionista como um processo educativo, articulador da universidade com a sociedade.

Considerando os elementos supracitados, é importante reforçar a concepção da extensão como elemento central de uma Instituição de Ensino Superior (IES), em consonância com o ensino e a pesquisa. No Brasil, a concepção da universidade como espaço que faz frente às demandas sociais obtém maior relevância a partir da redemocratização, com dois movimentos contraditórios que se acentuam nos anos 1990 e nas duas décadas de 2000. De um lado, a ampliação do acesso ao ensino superior

permite que a universidade atenda e absorva novas demandas sociais, viabilizando melhor nível educacional à juventude de baixa renda e/ou negra e incorporando novas experiências e realidades sociais na vivência universitária. Por outro lado, o neoliberalismo e a explicitação das contradições de nossa sociedade geram pressão cada vez maior sobre a razão da existência da Universidade. É importante compreender essa tendência como reflexo do fortalecimento neoliberal de uma lógica produtivista, porém também como resultado de encastelamentos enraizados da concepção elitizada das instituições (Fávero, 2019).

Nesse sentido, a universidade responde hoje a esses papéis, devendo priorizar elementos em comum que criem um corpo universitário inovador e transformador de sua realidade. Considerando os desafios contemporâneos (crises ambiental, climática, sanitária, econômica e política) e as transformações estruturais em curso (base produtiva, relações de trabalho, mecanismos de comunicação e interação humana), é crucial que a Universidade seja catalisadora multidisciplinar da construção de conhecimento e de um convívio capaz de gerar e valorizar a ciência, assim como de fomentar a curiosidade e a

ambição de contribuir para a reflexão crítica enraizada na realidade socioeconômica na qual a instituição está inserida.

Dessa maneira, a centralidade do impacto social positivo na extensão é extremamente importante. Cabe ressaltar que o foco no impacto social é uma realidade em IES no mundo todo, que vem se refletindo mesmo nas métricas utilizadas para avaliar e comparar as universidades. Enquanto no período entre 2004 e 2015 diversos rankings nacionais e internacionais foram criados com indicadores concentrados em ensino e, principalmente, pesquisa (focado em indicadores bibliométricos, de quantidade; se presentes em revistas de prestígio; e no número de citações de artigos científicos publicados), a partir de 2016, os rankings passaram a desenvolver indicadores de impacto social. Para esse trabalho, vale destacar o caso de dois dos principais rankings internacionais de IES: o THE – Times Higher Education e o QS – Quacquarelli Symonds (<https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2022>), sendo que ambos criaram rankings específicos dedicados a analisar impacto socioambiental nas universidades.

No caso do THE, isso se deu mediante a criação do Impact Ranking. Este ranking parte dos 17 ODS da ONU, da Agenda 2030 (Barbieri, 2020), contemplando indicadores a fim de mapear o desempenho das universidades no que diz respeito às 169 metas de sustentabilidade criadas pela ONU. O THE Impact Ranking foi testado em 2019 e teve seus primeiros resultados apresentados em 2020. Os dados de 2021 mostram a participação de 38 IES brasileiras, entre 1.117 instituições do mundo. A fim de serem avaliadas, cada universidade não precisa responder aos indicadores criados pelo THE com relação a todos os 17 ODS; a participação pode ser feita com resposta aos indicadores de três ODS e do ODS 17, que é obrigatório (<https://www.timeshighereducation.com>).

No que diz respeito ao QS, a instituição lançou – pela primeira vez, em 2021 – o ranking QS – ESG metrics, com base em indicadores condizentes com o princípio ASG (ambiental, social, governança; ESG por sua sigla em inglês) empresarial. Assim, a necessidade de fazer frente às provocações presentes nos rankings de comparação internacional também estimula que as IES saiam de seus muros para intervir diretamente na

realidade

(<https://www.topuniversities.com/>).

A Agenda 2030, como base do THE Impact Ranking (<https://www.timeshighereducation.com/impactrankings>), é o principal acordo internacional da atualidade. Discutido ao longo de cinco anos entre governos, sociedade civil, setor privado e acadêmico, ela apresenta uma rota para construirmos sociedades pacíficas, justas e inclusivas. O ponto de chegada desta rota é o alcance dos 17 ODS, que buscam incidir nas três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental.

**Quadro 1**– Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

ODS
Objetivo 1. Erradicação da Pobreza – Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
Objetivo 2. Fome Zero e Agricultura Sustentável – Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
Objetivo 3. Saúde e Bem-estar – Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
Objetivo 4. Educação de Qualidade – Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
Objetivo 5. Igualdade de Gênero – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
Objetivo 6. Água Potável e Saneamento - Assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos.
Objetivo 7. Energia Acessível e Limpa – Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.
Objetivo 8. Trabalho Decente e Crescimento Econômico – Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos.
Objetivo 9. Indústria Inovação e Infraestrutura – Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
Objetivo 10. Redução das Desigualdades – Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
Objetivo 11. Cidades e Comunidades Sustentáveis- Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
Objetivo 12. Consumo e Produção Responsáveis – Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
Objetivo 13. Ação Contra a Mudança Global do Clima – Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos.
Objetivo 14. Vida na Água – Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
Objetivo 15. Vida Terrestre – Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda.
Objetivo 16. Paz, Justiça e Instituições Eficazes – Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
Objetivo 17. Parcerias e Meios de Implementação – Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

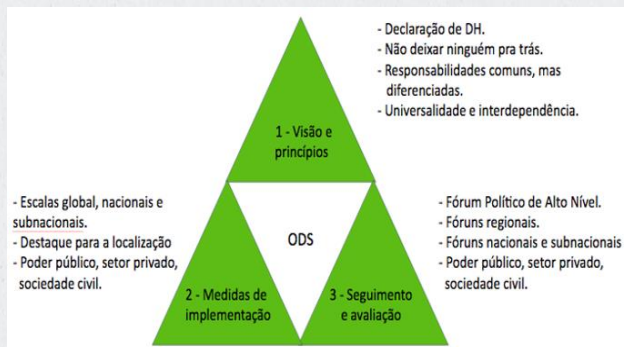
**Fonte:** elaboração dos autores com base em IPEA (2018).

Nesse contexto, Yamanaka et al. (2020, p. 17) destacam que é “essencial que as universidades e outras IES insiram os ODS em suas atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão da educação superior”, considerando seu papel crucial para a geração de conhecimento e transformação da realidade.

Além dos ODS, a Agenda 2030 também conta com uma declaração de visão e princípios e diretrizes para sua

implementação e avaliação, que são igualmente importantes. A Figura 1 apresenta um resumo desses outros componentes.

**Figura 1** – Componentes ODS



**Fonte:** elaboração de Caffaro, Alice J. T. com base em ONU (2015).

A contribuição da PUC/SP no impacto social pode ser percebida de inúmeras formas. A partir da análise de indicadores disponíveis no Scival-Elsevier (<https://www.elsevier.com/pt-br/solutions/scival>), de publicação acadêmica com relação aos ODS, a PUC-SP se destaca entre as IES brasileiras, em termos de publicações realizadas entre 2016 e 2020, nos ODS 1, ODS 4, ODS 10 e ODS 16. Em termos de publicações nas áreas de: acabar com a pobreza; educação inclusiva, equitativa e de qualidade; redução da desigualdade; e promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável.

A partir deste levantamento e das metas e ações implementadas pela PUC/SP, pode-se destacar suas

contribuições no que diz respeito aos ODS 4 e 10, para a educação de qualidade e redução das desigualdades.

No Plano de Trabalho 2021 e no Plano de desenvolvimento institucional 2020-2024 da PUC/SP (2021), pode-se destacar as seguintes ações: oferta de bolsas acadêmicas, o que inclui 30% das vagas ofertadas a estudantes afrodescendentes e indígenas; políticas de permanência na universidade, o que inclui benefícios como a bolsa alimentação e bolsa xerox, a todos estudantes de graduação contemplados com bolsa nas modalidades Programa Universidade para Todos do Governo Federal (PROUNI) e 100% institucional, e a bolsa alimentação emergencial, destinado aos alunos com dificuldades socioeconômicas.

Em termos de formação e ensino, bolsas de monitoria e promoção de oficinas para qualificação de estudantes que apresentem defasagem de aprendizado. Cabe destacar ainda o programa de extensão “Pindorama”, voltado especificamente a estudantes de diferentes etnias indígenas, o que incluiu mais de 200 estudantes em cursos de graduação, e o Pacto pela Inclusão Social de Jovens Negros e Negras no mercado de trabalho, em parceria com o Ministério Público do Trabalho – que consiste na integração a uma rede facilitadora para a inclusão

qualificada de jovens negros e negras no mercado de trabalho.

Para o segundo semestre de 2021, a instituição disponibilizou uma série de editais para financiamento de pesquisa, incluindo dois com objetivos mais específicos. O Projeto temático de pesquisa (PTP), com financiamento de projetos no tema “Combate às desigualdades e objetivos de desenvolvimento”, com sete eixos possíveis, incluindo temas diretamente relacionados aos ODS: erradicação da pobreza (ODS 1); enfrentamento ao racismo (ODS 10, meta 10.2, 10.3 e 10.4); diminuição da desigualdade de gênero (ODS 5); prevenção de doenças (ODS 3); proteção ambiental e sustentabilidade (ODS 6, 7, 11, 13, 15 e 16); redução da exclusão digital (ODS 9, meta 9.c); comunicação contra as notícias falsas (*fake news*). Além disso, o Projeto de extensão (PIPEXT), com objetivos de financiar projetos de extensão, explicitando a relevância do intercâmbio entre a universidade e a comunidade externa, com explicitação menção a políticas que promovam “ações afirmativas de combate às desigualdades sociais, à discriminação racial e de gênero”, em linha com os ODS 4, 5 e 10.

As ações supracitadas são só parte das diversas iniciativas que a PUC/SP possui relacionadas com os

ODS. No entanto, compreende-se que só com a união dos esforços de toda a sociedade será possível, se não atingir, pelo menos se aproximar da concretização dos ODS e, assim, faz todo o sentido oferecer projetos de extensão com foco no desenvolvimento sustentável, voltados para a prática e realidade a serem experimentadas, por tratar-se de um importante período de preparação para ingresso na vida adulta e no mercado de trabalho com consciência social, como explica Barbieri (2020).

O movimento do desenvolvimento sustentável não depende somente dos governantes do momento, embora sem o seu empenho fique mais difícil cumprir seus objetivos e metas. Muitas empresas, associações de classe, associações profissionais, sindicatos, cooperativas, instituições de ensino e pesquisa, organizações sem fins lucrativos, entre outros tipos de organizações, que aderiram a esse movimento se comprometeram com a agenda 2030 no que lhe dizem respeito (Barbieri, 2020, p. 192-193).

Nesse sentido, é altamente indicada a incorporação de projetos de extensão universitária na graduação, com uma abordagem transversal no ensino, pesquisa e extensão. De fato, a partir de 2023, a PUC/SP assumiu um compromisso explícito com o desenvolvimento social, econômico e ambiental sustentável ao incluir a identificação (Figura 2) das ações que



contribuam, em alguma medida, com o atingimento dos ODS.

**Figura 2** – Brasão e Régua PUC SP ODS



Fonte: <https://www.pucsp.br/ods>.

Com esse intuito, solicitou – formalmente – aos docentes que os projetos, planos, propostas e programas acadêmicos tenham o selo e a régua das ODS (na horizontal ou vertical) e orientou os signatários a analisarem o documento e aporem os identificadores, juntamente com a informação dos ODS atendidos.

## **METODOLOGIA**

O *survey* (Cooper; Schindler, 2016) direcionado aos professores da FEA PUC SP foi realizado no período de 16/02 a 06/03/2022 mediante o envio do *link* pelo *e-mail* institucional dos docentes. O questionário eletrônico elaborado foi uma ferramenta fundamental para conhecer a percepção dos docentes e identificar pontos fortes e oportunidades de melhoria para o processo de submissão de projetos de extensão da FEA PUC SP.

A partir das respostas obtidas, foram analisados os resultados e elaboradas as sugestões e recomendações de melhoria, a fim de

indicar alternativas de atuação sobre os fatores que afetam a participação dos professores em projetos de extensão, com vistas à promoção das condições necessárias para estimular o desenvolvimento e o aumento de ações extensionistas.

A pesquisa foi aplicada de forma eletrônica, por meio da ferramenta Google Forms®. Tratou-se de uma pesquisa censitária, que previu a participação dos atualmente 148 docentes em efetivo exercício na FEA PUC SP, que atuam em todas as três faculdades: Administração; Contabilidade, Atuária e Métodos Quantitativos; e Economia. Registre-se que o anonimato foi mantido, ou seja, suas respostas não foram identificadas.

## **APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Foram obtidas 60 respostas válidas distribuídas conforme Tabela 1. Esse percentual foi considerado bastante representativo, pois representa 40,5% dos docentes em efetivo exercício durante o período de coleta de dados.

**Tabela 1** – Quantidade de Respondentes

Faculdade	Quantidade de Professores	Quantidade de Respondentes
Administração	49	28
Contabilidade e Atuária	41	15
Economia	50	17
Total	148	60

Fonte: Secretaria FEA PUC e dados da pesquisa (2022).

Por sua vez, pode-se inferir (mas não afirmar) que a abstenção de praticamente 60% dos 148 professores indica o baixo interesse que desperta o tema extensão universitária nos demais 80 professores que não responderam ao questionário.

Questionado se, nos últimos quatro anos, o professor participou de alguma ação que considere de extensão – se fez parte de alguma ação junto à comunidade que possibilitou o compartilhamento, com o público externo, do conhecimento adquirido por meio do ensino e da pesquisa desenvolvidos na PUC SP, envolvendo ou não seus alunos – 65% dos respondentes (39) afirmaram que sim.

Considerando que 35% dos respondentes não participaram de nenhuma ação de extensão desde 2018, mesmo levando em conta o período de pandemia, e ponderando a abstenção de quase 60% dos professores na pesquisa, é possível afirmar que há muito espaço para propor ações de incentivo à

participação dos docentes em ações extensionistas pela FEA PUC.

Dos 39 professores que participaram de projetos de extensão, 33 docentes (84,6%) envolveram alunos na experiência, resultado que aponta para uma provável oportunidade de também fomentar uma maior inserção de alunos em atividades extensionistas, pois 43,3% dos professores não envolveram alunos em suas atividades de extensão.

Com relação ao apoio da PUC/SP aos professores que desenvolveram projetos de extensão – nos últimos quatro anos – quer seja por meio de editais, apoios institucionais quer por outras formas – 56,4% receberam algum tipo de apoio, mas 17 docentes (43,6%) afirmaram que não tiveram apoio, concedendo depreender que existe ensejo para mais auxílio aos docentes que se propõem a desenvolver ações extensionistas.

A obtenção de apoio externo foi ainda mais escassa, uma vez que apenas 6 professores (15,4%) contaram com algum tipo de fomento seja de agências de pesquisa, empresas ou outras parcerias. Esse resultado confirma a importância de a Universidade oferecer algum tipo de auxílio para viabilizar projetos de extensão.

O Quadro 2 apresenta o título e a natureza dos projetos de extensão levados a efeito nos últimos 4 anos

pelos docentes da FEA PUC SP que responderam à pesquisa.

**Quadro 2**– Projetos Extensionistas Desenvolvidos nos Últimos 4 Anos

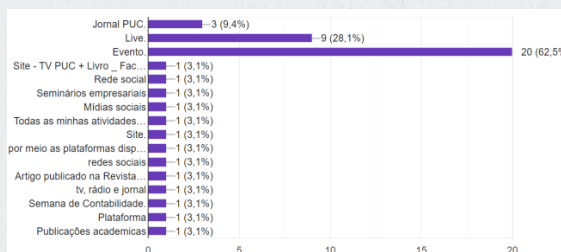
Apoio a empresa Jr. e entrevistas em rádio, tv e jornais  
Atualmente, não houve aulas em cursos de extensão e de especialização.  
Programas de rádio, podcasts, seminários abertos.  
Consultoria interna RH  
Curso de certificação internacional ACCA  
Curso de Extensão de Gestão da Sustentabilidade  
Curso de Extensão em Jornalismo Econômico  
Curso de Pós-graduação na PUC de Lisboa  
Curso MBA (Especialização) e Curso de Extensão  
Cursos Cogea, Congressos nacionais e internacionais, Seminários, Palestras, Mesas redondas.  
Cursos de pos  
Cursos no COGEAE  
Extensão em comunidades da Brasília  
Grupos de estudo  
Impacto social em rede: oficinas comunitárias para potencializar a formação dos representantes das comunidades na Brasília  
Levando alunos a congressos  
Lives  
Livro (teve apoio da PUC pelo PIPEQ apenas do livro) + Dois eventos: CONBICON – Empresários disponibilizaram espaços + CONBICON acadêmico + premiação na convenção da melhor dissertação (ficamos com os 3 primeiros lugares)  
livro disponibilizado gratuitamente, eventos abertos ao público na pós  
MBA FIA  
Organização de banco de dados sobre saúde suplementar.  
Palestrantes internacionais e nacionais, envolvendo os alunos do Pós- graduação.  
Palestras internacionais  
Palestras Semana da Contabilidade  
Palestras sobre Previdência Privada para todo o tipo de público (alunos/convidados/etc).  
Pesquisa em IES. Parceria para educação em empreendedorismo.  
Pesquisa financeira  
Produção acadêmica – artigo  
Professores no enfrentamento da Pandemia da COVID-19  
Projeto Catavento  
Projeto PUC Museus; Poesia na PUC  
Publicação de capítulo de livro  
PUC Júnior Consultoria – Orientação e

Mentoria  
Recurso para melhoria da competitividade da indústria brasileira  
Revisão de artigos para periódico da PUC-SP (Redeca). Auxílio na preparação e divulgação do projeto PUC-SP/ACCA.  
Semana Acadêmica – Público interno e Externo  
Semana Acadêmica de Contabilidade  
Semana da Contabilidade – Visita às sociedades profissionais  
Seminário de Filosofia Antiga – Centro de Estudos Areté  
SPinfo60+ aplicativo para idosos

Fonte: pesquisa (2022).

Com relação às atividades descritas, 31 docentes (79,5%) participaram na Universidade de alguma ação de divulgação e partilha do conhecimento obtido com as atividades extensionistas. Ao comparar esse resultado com o de professores não tiveram apoio da Universidade (22), constata-se que a PUC/SP promove e absorve mais o conhecimento das ações do que as apoia efetivamente. O Gráfico 1 apresenta os meios pelos quais os projetos extensionistas foram compartilhados na Universidade.

**Gráfico 1**– Meios de Divulgação e Compartilhamento dos Resultados e Aprendizados dos Projetos



Fonte: pesquisa (2022).

Importante ressaltar que um mesmo professor pode socializar seu

projeto em mais de um meio de divulgação, ampliando a socialização dos conhecimentos e experiências obtidas e o Quadro 3 apresenta os resultados dos projetos extensionistas.

**Quadro 3**– Resultados dos Projetos Extensionistas na FEA PUC

<p>Parceria com o Instituto Pedro Henrique de Direitos Humanos, objetivando alcançar os tópicos a seguir: As ações do Projeto Impacto Social em Rede serão realizadas de acordo com as competências dos profissionais e estudantes da universidade e das instituições parceiras a partir dos seguintes eixos estruturantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Realização de ações educativas que contribuam para a criação de um espírito empreendedor e solidário do grupo;</li> <li>- Formação de grupos de proposição de soluções coletivas.</li> </ul> <p>Para a realização do projeto serão realizadas as seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organização da equipe técnica de trabalho, com a definição de coordenação técnica, professores e profissionais participantes;</li> <li>- Capacitação de professores e estudantes para a realização dos trabalhos de campo;</li> <li>- Aquisição de equipamentos e materiais necessários as atividades do projeto;</li> <li>- Elaboração de relatórios e outros meios de registro sobre os resultados do projeto;</li> <li>- Elaboração de avaliação do projeto pelos participantes;</li> <li>- Organização de material de divulgação dos temas trabalhados nas oficinas (Apostilas, CD, textos etc.);</li> <li>- Elaboração e planejamento participativo dos trabalhadores de campo pelos estudantes;</li> </ul> <p>A proposta é discutir os seguintes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundamentos de economia solidária;</li> <li>- Meio ambiente e urbanismo;</li> </ul>
<p><a href="https://j.pucsp.br/noticia/time-puc-sp-enactus-participa-de-festival">https://j.pucsp.br/noticia/time-puc-sp-enactus-participa-de-festival</a>.</p>
<p>Relatórios e notícias</p>
<p><a href="https://conbcon.com.br/academico">https://conbcon.com.br/academico</a> (organizado pelos docentes, alunos e egressos da PUC) + <a href="https://conbcon.com.br/">https://conbcon.com.br/</a> (com várias palestras ministradas por pessoas da PUC) + <a href="http://convecon.com.br/2022/">http://convecon.com.br/2022/</a> + livros.</p>
<p>São ações que realizo no Instituto de Engenharia, algumas delas estão com <i>links</i> listadas no meu Lattes</p>
<p><a href="https://youtu.be/30k3IT4c_PI">https://youtu.be/30k3IT4c_PI</a> <a href="https://youtu.be/HBrjSpVeEhg">https://youtu.be/HBrjSpVeEhg</a> <a href="https://youtu.be/sfX3njVWzok">https://youtu.be/sfX3njVWzok</a></p>
<p>Jornalismo Econômico – COGEAE</p>

Este projeto tem por objetivo identificar, mapear e analisar as demandas, oferta e acesso a serviços e ações que envolvam proteção, promoção e defesa da pessoa idosa a fim de subsidiar o controle social nos processos de planejamento, avaliação dos serviços, defesa de direitos sociais e civis da pessoa idosa. Possui os seguintes objetivos específicos:

- Identificar, caracterizar e mapear as condições de vida e necessidades da pessoa idosa, bem como os recursos existentes na cidade de São Paulo nas áreas de saúde, educação, assistência social, lazer, cultura e esporte;
- Identificar, caracterizar e mapear a organização das ofertas entre os diferentes serviços que envolvam cuidado, atendimento, promoção de autonomia, integração e participação da pessoa idosa na sociedade;
- Identificar a percepção de idosos e de idosos usuários dos serviços sobre o envelhecimento e sobre as barreiras existentes no âmbito dos serviços, do território e da família;
- Identificar a percepção de organizações representativas e/ou de defesa dos direitos dos idosos, de membros do Conselho Municipal de Idoso e de membros do Conselho Estadual do Idoso sobre a existência de barreiras que dificultem o acesso e permanência da pessoa idosa em serviços, projetos e programas em cada área de política pública;
- Analisar a relação entre as necessidades identificadas, a percepção da pessoa idosa e do controle social e a oferta de serviços e ações nas diversas áreas de política pública na cidade de São Paulo;
- Identificar e discutir a priorização de problemas/estratégias para a promoção do envelhecimento ativo da pessoa idosa na cidade de São Paulo e diminuição das barreiras de acesso, por meio de oficinas/encontros públicos descentralizados com participação de conselheiros municipais e estaduais, organizações/associações de referência da pessoa idosa e a pessoa idosa usuária dos serviços.
- Produzir aplicativo e material informativo para divulgar o conhecimento sistematizado da rede de serviços, bem como diretrizes e estratégias para a promoção do envelhecimento ativo e defesa de direitos da pessoa idosa.
- Desenvolver oficinas de capacitação para o Conselho Municipal e Estadual do Idoso e organizações representativas e/ou de defesa dos direitos dos idosos para fortalecer o exercício do controle social nos processos de planejamento, avaliação dos serviços, defesa de direitos sociais e civis da pessoa idosa, tendo como base o Diagnóstico produzido e as discussões realizadas nas oficinas descentralizadas;
- Desenvolver Seminário para divulgação de resultados do Diagnóstico e da metodologia

utilizada, de forma a socializar e permitir a sua replicabilidade por outros conselhos municipais do Estado de São Paulo.
Visitas aos órgãos profissionais da classe contábil
Cursos COGEAE, Congressos nacionais e internacionais, Seminários, Palestras, Mesas redondas. Todos os <i>links</i> estão no Lattes.
Aconteceram várias Palestras, entre elas: 12/06/2020 – Palestra internacional – Prof. Dr. Paulo Lencastre – tema: ESTRATÉGIA DAS MARCAS EM TEMPO DE PANDEMIA - MERCADO EUROPEU. 19/06/2020 – Palestra Nacional – Me. Amanda Camillo – tema: Monitoramento das Redes Sociais. 24/11/2020 – Palestra internacional – Prof. Dr. Paulo Lencastre – tema: A Comunicação das marcas. 29/06/2021 – Palestra Internacional – Abertura: VITOR AMARAL – Diretor de Análise – Nielsen Portugal - Palestrante: VICTOR PALANDI– Gerente de Análise – Nielsen Portugal tema – Data Driven Storytelling. 07/12/2021 - Palestra empresário e Professor Me. João do Amaral - tema: Empreender no Varejo e Trade.
Representação, como docente responsável e <i>advisor</i> , da PUC Júnior para órgãos externos como o CRA, FEJESP
Live sobre o curso de administração junto com a comunicação da PUC
Os professores do curso divulgaram o folder do curso de extensão em suas redes sociais
Orientação de MBA. Algumas das monografias foram transformadas em artigos científicos e publicadas em evento e periódico.
Evento
Seminário aberto de leitura de textos de Platão, voltado ao público culto, universitário ou não.
Para avaliar se empresas de referência do setor apresentaram resultados favoráveis e retornos anormais, mesmo em cenários de crise econômica, este artigo analisou os fatores determinantes e o desempenho do retorno das ações ordinárias. Foram utilizadas as metodologias de painel de dados e de estudos de eventos para o período de 2015 a 2020, que incluiu os cenários recessivos de 2015 e 2016 e 2020 com a deflagração da pandemia Covid-19. As variáveis independentes selecionadas, representam dados que capturam parcialmente o desempenho contábil, setorial e de conjuntura econômica do período analisado. Verificou-se uma correlação negativa entre o retorno das ações ordinárias e o PIB e o EMBI e p-values não significativos nos períodos ex-ante e ex-post ao anúncio da pandemia, evidenciando que o desempenho de empresas do agronegócio tende a não ser afetado significativamente em cenários econômicos adversos.
SEMINÁRIOS E DEBATES SOBRE TEMAS

DE ECONOMIA POLÍTICA
Nunca a PUC disponibilizou outra forma de contato além da divulgação mínima pelo COGEAE
<a href="https://j.pucsp.br/noticia/semana-de-contabilidade-2021-evento-online#:~:text=O%20evento%20ocorre%20de%20forma,e%20para%20fazer%20a%20inscri%C3%A7%C3%A3o.;">https://j.pucsp.br/noticia/semana-de-contabilidade-2021-evento-online#:~:text=O%20evento%20ocorre%20de%20forma,e%20para%20fazer%20a%20inscri%C3%A7%C3%A3o.</a> ; <a href="https://revistas.pucsp.br/index.php/redca/about/editorialTeam">https://revistas.pucsp.br/index.php/redca/about/editorialTeam</a>
PUC Museus: Programa de uso de museus como espaço para ações de aprendizagem e promoção da cultura. Poesia na PUC: evento desde 2018 que estimula a produção poética e promove encontros e a divulgação cultural.
Palestra. Publicações.
Palestras com professores e gestoras de Portugal
Atendemos a um pedido de ajuda de uma escola pública, onde os professores estavam muito angustiados e estavam sofrendo com a impotência de lidar com a realidade vivida no contexto da pandemia.
Foi um curso.

Fonte: pesquisa (2022).

A Tabela 2 fornece importantes insumos para a FEA PUC e a própria Universidade priorizem ações de incentivo aos docentes para que criem projetos extensionistas, bem como ações de redução dos fatores inibidores apresentados. A fim de facilitar a análise a Tabela 2 foi construída organizando os fatores por ordem de frequência, do mais apontado para o menos apontado.

**Tabela 2**– Ordenação dos Fatores Inibidores do Desenvolvimento de Projetos de extensão

Fator	Percentual	Quantidade
Falta de tempo	32,00%	9
Burocracia	17,90%	5
Não sei como fazer um projeto ou ação de extensão	17,90%	5
Falta de reconhecimento.	7,00%	2
Falta de remuneração.	3,60%	1
Por ministrar aulas também em outra faculdade	3,60%	1
Eu fiz projetos de extensão	3,60%	1
Não sou chamado	3,60%	1
Percebo que as ações de extensão são preferencialmente organizadas por professores veteranos	3,60%	1
Pandemia e empecilhos causados por curso noturno	3,60%	1
Dificuldade e falta de apoio gerencial	3,60%	1
Falta de interesse pelo tema/assunto	0%	0
Total	100,00%	28

Fonte: pesquisa (2022).

Observa-se que os três motivos mais citados foram a falta de tempo (32%) – em primeiro lugar – e a burocracia e o desconhecimento sobre como fazer um projeto empatados em segundo lugar (17,9%). Apenas esses três fatores representam 67,80% das dificuldades registradas pelos professores para se disporem a desenvolver projetos de extensão.

Vale destacar que nenhum professor participante da pesquisa declarou falta de interesse pelo tema da extensão universitária, o que reforça nossa convicção de que – realmente –

há muito espaço para se investir em termos de incentivar o aumento e a qualidade das ações extensionistas na Universidade.

Para captar as ideias dos docentes sobre o tema extensão, foi-lhes questionado que palavra ou frase lhes vinha à cabeça quando ouviam o termo “extensão universitária”. Para se conseguir uma visão do que os professores pensam sobre a extensão, foi criada uma nuvem de palavras – Figura 3 – que nos permite facilmente identificar que os professores associam a extensão a oportunidades diversas de envolvimento da universidade com a sociedade.

Figura 3 – Nuvem de Palavras



Fonte: pesquisa (2022).

Os resultados obtidos permitem identificar várias formas de a FEA PUC impulsionar a elaboração de projetos de extensão visando uma maior presença da Universidade na sociedade com consequentes contribuições para a implementação de ações alinhadas aos ODS.

Em face dos resultados obtidos nesta pesquisa, entende-se que existe uma oportunidade significativa de se aumentar a qualidade e a quantidade de projetos de extensão universitária mediante o engajamento de mais docentes.

Com este intuito, preparou-se o Quadro 4 no qual apresentam-se sugestões de contramedidas, para avaliação das instâncias pertinentes, a fim de mitigar os fatores inibidores apontados pelo corpo docente da FEA PUC de modo de conseguir maior adesão de docentes em projetos de extensão.

**Quadro 4** – Fator Inibidor X Contramedidas

Fator	Contramedidas
Falta de tempo	Desenvolvimento de um edital eletrônico simplificado e contínuo.
Burocracia	Desenvolvimento de um edital eletrônico simplificado e contínuo.
Não sei como fazer um projeto ou ação de extensão	Desenvolvimento de um edital eletrônico simplificado e contínuo. Promoção de capacitação específica em ODS e Gestão de Projetos.
Falta de reconhecimento.	Criação de um Prêmio nos mesmos moldes que atualmente a FEA já pratica para a Iniciação Científica – IC e os Trabalhos de Conclusão de Curso – TCC.
Falta de remuneração.	Instituição de uma bolsa-auxílio para os professores no valor de ¼ do valor pago aos bolsistas de IC, a título de cobrir pequenos custos com a condução do projeto.
Por ministrar aulas também em outra faculdade	Entende-se que a adoção do edital simplificado eletrônico e contínuo, do Prêmio e da bolsa auxílio poderiam se fatores que aumentariam o interesse nas ações extensionistas, mesmo para professores que atuam em outras Instituições de Ensino
Não sou chamado	Desenvolvimento de um edital eletrônico simplificado e contínuo.
Percebo que as ações de extensão são preferencialmente organizadas	Desenvolvimento de um edital eletrônico simplificado e contínuo. Promoção de capacitação específica em ODS e Gestão de Projetos;
Pandemia e empecilhos causados por curso noturno.	Desenvolvimento de um edital eletrônico simplificado e contínuo.
Dificuldade e falta de apoio gerencial	Atualizar os Projetos Pedagógicos dos Cursos – PPC para incluir as atividades extensionistas como obrigatórias. Promoção de capacitação específica em ODS e Gestão de Projetos.

**Fonte:** Brainstorming e dados da pesquisa (2022).

Ressalta-se que é necessário também investir na preparação do corpo docente das diversas graduações da universidade que poderiam ser estimulados a olhar suas respectivas disciplinas sob a ótica dos ODS.

## CONCLUSÕES

Os resultados obtidos na presente pesquisa trazem uma contribuição significativa ao campo da Gestão Social, tanto em termos teóricos quanto práticos e gerenciais, não só para a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC SP, mas para qualquer instituição de ensino superior – IES que estejam se deparando com desafios semelhantes. Isto porque ao abordar a implementação de projetos de extensão universitária, o estudo destaca-se por sua originalidade ao explorar a perspectiva dos professores, sendo uma abordagem inovadora, pois permite uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas, desafios e dificuldades enfrentados pelos docentes ao conduzir iniciativas de extensão, oferecendo uma visão holística e contextualizada.

Do ponto de vista teórico, o artigo preenche uma lacuna ao identificar e analisar dez fatores principais que dificultam a atuação dos professores na extensão universitária, contribuindo para o enriquecimento do conhecimento sobre a gestão de projetos

de extensão e sociais, fornecendo insights valiosos sobre as barreiras percebidas pelos educadores no contexto específico da extensão universitária.

Em termos práticos, a pesquisa propõe ações visando à mitigação desses fatores dificultadores, cujas propostas apresentadas não apenas fornecem orientações práticas para superar desafios específicos, mas também têm o potencial de serem aplicadas por gestores acadêmicos e coordenadores de projetos, fortalecendo o desenvolvimento eficaz de projetos de extensão. A aplicabilidade prática da pesquisa se destaca como uma contribuição tangível para a gestão de iniciativas sociais no contexto universitário.

Ao destacar a urgência de se recuperar o tempo perdido, especialmente em meio à pandemia da Covid-19, o artigo enfatiza a relevância da gestão social como uma ferramenta fundamental para promover mudanças positivas na interação entre a academia e a sociedade. A pesquisa não apenas identifica desafios, mas também destaca a importância de integrar a teoria à prática da Gestão Social, mostrando como as ações podem ser orientadas para promover o desenvolvimento sustentável e a equidade social.



Por fim, é preciso reconhecer como limitação da pesquisa sua amostra que consistiu em docentes de uma única faculdade de apenas uma universidade que, não obstante, não invalida seus resultados; pelo contrário, indica a necessidade de mais pesquisas que aprofundem a temática e abordem questões específicas de outras instituições de ensino superior.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Plano de Incentivo a Projeto de Extensão (PIPEXT) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) que – por meio de seu indispensável auxílio ao Projeto de Extensão 21731/2021 – viabilizou a realização deste trabalho de pesquisa.

## REFERÊNCIAS

- BARBIERI, J. C. **Desenvolvimento sustentável**: das origens à agenda 2030. Petrópolis: Vozes, 2020.
- BRASIL, Ministério da Educação. **Resolução nº 7**: estabelece as diretrizes para a extensão na educação superior brasileira e regimenta o disposto na meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014 – 2024 e dá outras providências. Brasília: Conselho Nacional de Educação; Câmara de Educação Superior, de 18 de dezembro, 2014.
- BRASIL, Ministério da Educação. **Resolução nº 5**: institui as diretrizes curriculares nacionais do curso de graduação em Administração. Brasília: Conselho Nacional de Educação; Câmara de Educação Superior, de 14 de outubro, 2121.
- CASSIMIRO, M. do R.; GONÇALVES, O. L.; ZICA, R. F.; GUIMARÃES, N. R. **Universidade oportuna**: reflexão sobre a universidade e seu envolvimento com a comunidade. Goiânia, Ed. UFG, 1983.
- COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em Administração**. Porto Alegre: AMGH, 2016.
- FÁVERO, M. de L. de A. **Universidade do Brasil**: das origens à construção. Rio de Janeiro: UFRJ, 2019.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Agenda 2030**: ODS – metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Brasília: IPEA; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018.
- ONU, Organização das Nações Unidas. **Transformando o nosso mundo**: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável (A/70/L.1). Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), 2015.
- PUC SP, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Deliberação do Conselho Universitário (CONSUN) nº 02/2021**: Plano de Desenvolvimento Institucional 2020-2024. São Paulo: PUC SP, 2021.
- SOUSA, A. L. L. **A história da extensão universitária**. Campinas: Alínea, 2010.
- TOALDO, O. **Estratégia de operacionalização da extensão universitária como instrumento de formação humana**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 1977.
- YAMANAKA, T. B.; CAFFARO, A. J. T.; CÂNDIDO, R. B.; HUGHES, P. J. A. A agenda 2030: uma agenda global para o desenvolvimento sustentável. In: SARTORI, M. A.; TAVARES, S. M. N.; PINATO, T. B. **Objetivos de desenvolvimento sustentável**: práticas para o alcance da agenda 2030. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo. Editora Metodista, 2020. p. 10-22.



## **7. Desenvolvimento Inclusivo em Jaibaras, Sobral (CE): um relato de experiência sobre o café com inclusão – Compartilhando nossas histórias**

*Inclusive Development in Jaibaras, Sobral (CE): An Experience Report on Café com Inclusão - Sharing Our Stories*

*Desarrollo Inclusivo en Jaibaras, Sobral (CE): Un Reporte de Experiencia sobre el Café con Inclusión – Compartiendo Nuestras Historias.*

**Stefania Graciano<sup>1</sup>**

**Socorro Emanuela Nunes da Silva<sup>2</sup>**

**José Alexandre Menezes da Silva<sup>3</sup>**

**Héllen Xavier Oliveira<sup>4</sup>**

---

<sup>1</sup>Graduanda em Ciências Sociais, Universidade Estadual Vale do Acaraú / NHR Brasil. E-mail: [stefaniag.g@hotmail.com](mailto:stefaniag.g@hotmail.com).

<sup>2</sup>Bacharel em Serviço Social, NHR Brasil. E-mail: [emanuela@nhrbrasil.org.br](mailto:emanuela@nhrbrasil.org.br).

<sup>3</sup>Biólogo, Sanitarista, NHR Brasil. E-mail: [alexandre@nhrbrasil.org.br](mailto:alexandre@nhrbrasil.org.br).

<sup>4</sup>Psicóloga, NHR Brasil. E-mail: [hellen@nhrbrasil.org.br](mailto:hellen@nhrbrasil.org.br).

## **Resumo**

Trata-se de um estudo descritivo do tipo relato de experiência, visa apresentar uma abordagem desenvolvida dentro das intervenções vinculadas ao Projeto de Desenvolvimento Inclusivo da NHR Brasil, no distrito de Jaibaras, município de Sobral, Ceará, denominada “Café com Inclusão: compartilhando nossas histórias”. O objetivo desta abordagem foi promover um espaço de acolhimento de emoções e escuta das pessoas com deficiência (relacionadas ou não à hanseníase) e seus familiares, através de uma arte universal: a música. O encontro foi uma oportunidade para promover a conscientização e sensibilização em relação às questões de inclusão e acessibilidade para pessoas com deficiência e acometidas pela hanseníase.

**Palavras chave:** Inclusão Social; Emoções; Hanseníase; Pessoa com Deficiência; Arte.

## **Abstract**

This is a descriptive study of the experience report type, aiming to present an approach developed within the interventions linked to the Inclusive Development Project of NHR Brasil, in the district of Jaibaras, municipality of Sobral, Ceará, called "Café com Inclusão: sharing our stories". The objective of this approach was to promote a space for the reception of emotions and listening of people with disabilities (related or not to leprosy) and their families, through a universal art: music. The meeting was an opportunity to promote awareness and sensitize regarding inclusion and accessibility issues for people with disabilities and those affected by leprosy.

**key words:** Social Inclusion; Emotions; Leprosy; Person with Disability; Art.

## **Resumen**

Se trata de un estudio descriptivo del tipo informe de experiencia, que tiene como objetivo presentar un abordaje desarrollado en el ámbito de las intervenciones vinculadas al Proyecto de Desarrollo Inclusivo de NHR Brasil, en el distrito de Jaibaras, municipio de Sobral, Ceará, denominado "Café con Inclusión: compartiendo nuestras historias". El objetivo de este abordaje fue promover un espacio de acogida de las emociones y de escucha de las personas con discapacidad (relacionada o no con la lepra) y de sus familiares, a través de un arte universal: la música. El encuentro fue una oportunidad para concienciar y sensibilizar a la gente sobre cuestiones de inclusión y accesibilidad para las personas con discapacidad y las afectadas por la lepra.

**Palabras clave:** Inclusión social; Emociones; Lepra; Discapacitados; Arte.

## INTRODUÇÃO

A hanseníase é uma doença tropical negligenciada (DTN) que apresenta elevada magnitude em regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, demarcada por diferentes contextos epidemiológicos e de vulnerabilidade (FREITAS et al, 2017). Seus possíveis impactos físicos e psicossociais ampliam os desafios para seu controle, em especial, quando associados ao seu alto potencial de causar incapacidades físicas e estigma (PAHO, 2018). Em cenários semelhantes, pessoas com deficiências (relacionadas ou não a hanseníase) enfrentam a desigualdade de oportunidades e discriminação, demandando ações de desenvolvimento inclusivo. Tais estratégias apresentam em seu cerne a sustentabilidade, inclusão, empoderamento e colaboração multissetorial, convergindo para políticas de inclusão vigentes no país, focadas na garantia dos direitos individuais e coletivos de pessoas com deficiências e acometidas pela hanseníase (CORNIELJE, 2016).

A perspectiva do Desenvolvimento Inclusivo, deu-se ao longo dos anos com suas raízes nas discussões tecidas acerca da Reabilitação Baseada na Comunidade (RBC), estratégia que aponta para a necessidade de intervenções articuladas para os eixos

da saúde, educação, subsistência, socialização e empoderamento, visando a equalização de oportunidades e redução de barreiras para pessoas com deficiências ou acometidas pela hanseníase (OMS/ILEP, 2007), fortalecendo e incentivando comunidades mais inclusivas. Tal perspectiva também caminha em alinhamento à Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC) no Sistema Único de Saúde (SUS) e sua natureza política, técnica, econômica, social e cultural, que segue um modelo de atenção humanizada e centrada na integralidade do indivíduo, considerando-o em sua dimensão global e em sua singularidade (BRASIL, 2006).

Nesse cenário, a NHR Brasil é uma Organização social sem fins lucrativos que atua no enfrentamento da hanseníase no Brasil em parceria constante com a organização NLR *International* e seus escritórios em países endêmicos: Moçambique, Nepal, Índia e Indonésia. Os projetos são focados em diferentes eixos estruturantes de atuação: Zero Transmissão, Zero Incapacidades e Zero Exclusão, que foram adaptados da campanha Triplo Zero da NLR *International*, tendo como referência a visão da Federação Internacional de

Associações Anti-Hanseníase (ILEP) e da Parceria Global para a Hanseníase Zero (GPZL), estando interconectados às agendas globais de enfrentamento da hanseníase (WHO, 2021).

Um dos projetos contemplados é o de Desenvolvimento Inclusivo, realizado desde 2018, com uma abordagem combinada para pessoas acometidas pela hanseníase e pessoas com deficiências (geradas ou não pela hanseníase), realizado no distrito de Jaibaras, no município de Sobral/Ceará. Vinculada ao projeto foi realizada a abordagem “*Café com Inclusão: compartilhando nossas histórias*”, cujo objetivo foi promover um espaço de acolhimento das emoções e escuta das pessoas com deficiências (relacionadas ou não à hanseníase) e seus familiares, bem como reconhecer as demandas dessas pessoas, considerando ainda a necessidade de fortalecer os vínculos com o território e o público-alvo do projeto, sobretudo após o distanciamento resultante da pandemia de COVID-19.

## **METODOLOGIA**

Trata-se de um estudo descritivo do tipo relato de experiência, que visa apresentar uma atividade desenvolvida dentro das intervenções vinculadas ao Projeto de Desenvolvimento Inclusivo da NHR Brasil, no distrito de Jaibaras,

município de Sobral, Ceará, denominada “*Café com Inclusão: compartilhando nossas histórias*”.

Sobral é uma cidade de médio porte situada na região Norte do estado do Ceará, com uma população estimada de 212.437 pessoas (IBGE, 2021), e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0,714 (IDHM, 2010), sendo constituída por 17 distritos. Jaibaras fica situado à 22 km de distância da sede e é considerado um dos maiores distritos do município, possuindo uma população de 8.200 pessoas, em uma área de 96,5 km<sup>2</sup> (SMS, 2015).

Em julho de 2022 a NHR Brasil realizou um levantamento de 15 pessoas com deficiências (PCD) causadas ou não em decorrência da hanseníase, para participar do encontro “*Café com Inclusão*”. Para tanto, foram realizados diálogos com agentes comunitários de saúde que atuam no distrito, visitas domiciliares para mobilização e convite do público-alvo e 03 visitas institucionais de modo que a atividade fosse realizada em articulação com o Centro de Saúde da Família (CSF), Centro de Referência de Assistência Social e Núcleo da Pessoa com Deficiência, que compõe a Secretaria dos Direitos Humanos e Assistência Social (SEDHAS) do município. A

partir daí, o encontro foi realizado, contando com a participação de pessoas com deficiências (PCD), familiares e/ou cuidadores de PCD, profissionais da saúde do CSF e da Coordenadoria de Direitos Humanos, a equipe NHR Brasil, um músico/educador popular do Instituto Teias da Juventude e uma representação do Conselho da Pessoa com Deficiência.

O encontro foi realizado no Centro de Saúde da Família de Jaibaras, por ser um lugar com maior acessibilidade. Iniciamos com a realização de um acolhimento através de uma arte universal: a música, seguimos para apresentação com um contrato de convivência e uma “Dinâmica da Teia”, com a utilização de um novelo de lã. Cada pessoa se apresentou e escolheu uma música que a representasse para cantarmos juntos. O seguimento se deu lançando o novelo de lã para outro participante até construirmos uma grande teia de conexão e musicalidade. Com isso, abrimos o caminho para a dinâmica de identificar como tem sido a vivência com a hanseníase e deficiências no território, nos organizamos em 3 subgrupos baseados em figuras pré-estabelecidas: estrela, flor e pássaro. Foram criadas perguntas disparadoras para diálogo nos pequenos grupos, assim como um objeto

simbólico, um “bastão da fala” para cada subgrupo, para indicar quem estava com a fala, estimulando o processo de escuta e compreensão quando um dos participantes estava compartilhando algo sobre si. Em cada subgrupo havia um mediador para gestão do tempo, escuta e facilitação. Ao final, os subgrupos escolheram as palavras mais simbólicas para colocar em um mural, compartilhando as principais palavras que representavam e davam significado às vivências socializadas entre os subgrupos.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O encontro teve a participação de aproximadamente 20 pessoas, com duração média de 02 horas. Em relação aos recursos metodológicos utilizados, destaca-se que a música foi um recurso importante para o acolhimento dos participantes, sobretudo por estimular a livre expressão, mesmo daqueles mais introspectivos, e interação com os diversos atores presentes. De modo geral, as músicas escolhidas continham mensagens que remetiam a alegria, força, fé, perseverança, infância, entre outros aspectos. Igualmente, a dinâmica da teia permitiu o grupo se reconhecer enquanto um coletivo, possibilitando que visualisassem a conexão entre eles, por meio dos pontos de interseção ao jogarem o novelo e configurarem a teia.

Os participantes do subgrupo Pássaro relataram desafios como o tempo que alguns levaram para receber o diagnóstico e a dificuldade com o uso dos medicamentos; outro referiu a “*saudade da vida ativa*” (sic), as sequelas ocasionadas pela hanseníase e a falta de acessibilidade em alguns espaços. Já o subgrupo Flor destacou questões referentes à fé, assim como o preconceito vivenciado a partir de diversas fontes como a igreja e a família. Além das dores sentidas, também abordaram o sentimento de gratidão diante daqueles que lhe davam suporte. Por fim, no subgrupo Estrela uma das participantes refletiu sobre como aprendeu a cuidar de sua filha e que a partir da sua experiência passou a apoiar outras mães que vivenciavam situação semelhante. Igualmente, relataram sobre as barreiras físicas que enfrentavam, além do preconceito. Nesse aspecto, um dos relatos abordou sobre o quanto a hanseníase impactou sua vida laboral devido ao comprometimento do nervo: “*uma dor que ninguém vê*” (sic). Para ambos, o estigma foi relatado como desafio a ser superado. Ao final, o painel de compartilhamento foi composto pelas seguintes palavras e expressões: ansiedade, fé, preconceito, direitos, família, gratidão, dor, empoderar, solidariedade, sem trabalho, respeito,

cuidar de casa, tratamento, preconceito, cuidado, amor, vencedor, guerreira, barreiras, carinho, vida solitária, vida estável.

De modo geral, as discussões possibilitaram reflexões críticas sobre a situação das pessoas com deficiência na sociedade atual. Foi possível perceber que ainda há muito a ser feito para garantir a inclusão dessas pessoas em todos os aspectos da vida, desde o acesso à educação e ao mercado de trabalho até a garantia de seus direitos, conforme preconizado na Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015). Os relatos sobre o estigma e discriminação enfrentados por essas pessoas evidenciam a necessidade de conscientização e sensibilização da sociedade.

Por fim, a articulação entre os diferentes órgãos e serviços possibilitou a troca de informações, o planejamento e a otimização dos recursos disponíveis, resultando em uma abordagem mais abrangente e efetiva para atender às necessidades do público-alvo. A parceria ~~ainda~~ também contribuiu para o fortalecimento da rede de apoio e assistência social do distrito, promovendo uma abordagem holística e integrada para o cuidado dessas pessoas, resultando na ~~ajuda~~ união de esforços multi, inter e transdisciplinares.

Figura 1 - Ação Café com Inclusão. Jaibaras, distrito de Sobral/CE. Julho, 2022.



Fonte: [www.nhrbrasil.org.br/](http://www.nhrbrasil.org.br/)

O encontro “*Café com Inclusão - compartilhando nossas histórias*” foi uma oportunidade significativa para promover a conscientização e sensibilização em relação às questões da inclusão e acessibilidade para pessoas com deficiência e acometidas pela hanseníase. É importante destacar que a inclusão não é apenas uma questão de acessibilidade física, mas também envolve a eliminação de barreiras atitudinais e tecnológicas, bem como a promoção da igualdade de oportunidades e da participação social plena das pessoas com deficiência. Portanto, é fundamental que todos os setores da sociedade, incluindo governos, organizações não-governamentais, organizações da sociedade civil e cidadãos em geral, se engajem na promoção da inclusão e da acessibilidade, a fim de garantir que as pessoas com deficiência possam desfrutar de seus direitos e participar plenamente da vida em sociedade, sobretudo nos contextos de zona rural.

Conclui-se que ações como o “*Café com Inclusão*” precisam ser incentivadas, pois por meio da música e outros recursos lúdicos e de socialização, geram reflexões importantes sobre a situação das pessoas com deficiência e afetadas pela hanseníase na sociedade, além de garantir a escuta desses grupos em um ambiente seguro e respeitoso, para que

seja possível avançar em direção a uma sociedade mais inclusiva.

## AGRADECIMENTOS

Centro de Saúde da Família Unidade Jaibaras, Sobral/CE; Instituto Teias da Juventude; Núcleo da Pessoa com Deficiência da Secretaria dos Direitos Humanos e Assistência Social do município de Sobral/CE; Centro de Referência da Assistência Social de Jaibaras, Sobral/CE.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência** (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm). Acesso em: 26 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares no SUS - PNPIC- SUS** / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. - Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 92 p. - (Série B. Textos Básicos de Saúde)

CORNIELJE, H. **The potential of a new understanding of CBR for the field of leprosy**. Chapter 4.4. In Scollard, D.M.; Gillis, T.P. (eds). International textbook of leprosy. 2016. Disponível em: <http://www.internationaltextbookofleprosy.org>. Acesso em: 3 de abr. de 2023.

FREITAS, *et al.* **Análise da situação epidemiológica da hanseníase em uma área endêmica no Brasil**: distribuição espacial nos períodos de 2001 a 2003 e 2010 a 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 04 de abr. de 2023.

OMS; ILEP. **Guia Técnico OMS/ILEP sobre reabilitação baseada na comunidade e hanseníase**: atendendo as necessidades de reabilitação de pessoas afetadas pela hanseníase e promovendo qualidade de vida. Genebra: OMS, 2007.



ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE.  
**Rumo à zero hanseníase:** Estratégia Global de  
Hanseníase 2021-2030. Genebra, 2021. 67 p.  
ISBN 978-92-9022-842-4.

PAN AMERICAN HEALTH  
ORGANIZATION. **OPAS/OMS aponta**  
**estigma como obstáculo para eliminar**  
**hanseníase.** 2018. Disponível em:

<https://www.paho.org/pt/noticias/31-1-2018-opasoms-aponta-estigma-como-obstaculo-para-eliminar-hanseniose> . Acesso em: 13 abr. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA  
O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **IDHM** -  
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.  
Disponível em: <https://www.undp.org/> Acesso  
em: 06 de abr. de 2023.



## 8. O papel da ação antrópica na manutenção dos serviços ecossistêmicos no litoral do Paraná: paradigmas de agricultura e turismo

*The role of anthropic action in the maintenance of ecosystem services on the coast of Paraná: paradigms of agriculture and tourism*

*El papel de la acción antrópica en el mantenimiento de los servicios ecossistêmicos en la costa del Paraná: paradigmas de la agricultura y el turismo*

**Gabriela Maria Leme Trivellato<sup>1</sup>**

**Luciana Maria de Lima Leme<sup>2</sup>**

**Ademir de Lucas<sup>3</sup>**

**Gabriel Adrián Sarriés<sup>4</sup>**

**Gustavo Nazato Furlan<sup>5</sup>**

---

<sup>1</sup>Doutoranda em Ciências, Bolsista CAPES PROEX, Programa de Pós-Graduação Interunidades em Ecologia Aplicada (PPGI ESALQ/CENA/USP), Universidade de São Paulo, Piracicaba, SP, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2485077174947081>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1056-311X>. E-mail: [gabriela.trivellato@usp.br](mailto:gabriela.trivellato@usp.br).

<sup>2</sup>Doutoranda em Ciências, Programa de Pós-Graduação Interunidades em Ecologia Aplicada (PPGI ESALQ/CENA/USP), Universidade de São Paulo, Piracicaba, SP, Brasil. Extensionista do Bem-Estar Social II (EMATER/MG). Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais, Ouro Fino/MG. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7605611897984946>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7747-6838>. E-mail: [luma-leme@usp.br](mailto:luma-leme@usp.br).

<sup>3</sup>Doutor em Epidemiologia Experimental Aplicada às Zoonoses. Técnico Especializado de Nível Superior aposentado da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (ESALQ), Universidade de São Paulo, Piracicaba, SP, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3049932705527790>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2088-6625>. E-mail: [ademirdelucas@gmail.com](mailto:ademirdelucas@gmail.com).

<sup>4</sup>Doutor em Ciências (Energia Nuclear na Agricultura). Professor do Departamento de Ciências Exatas da ESALQ, Universidade de São Paulo, Piracicaba, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9756268059359899>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9916-0033>. E-mail: [gasarrie@usp.br](mailto:gasarrie@usp.br).

<sup>5</sup>Doutorando em Ciências, Bolsista CAPES PROEX, Programa de Pós-Graduação Interunidades em Ecologia Aplicada (PPGI ESALQ/CENA/USP), Universidade de São Paulo, Piracicaba, SP, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8760691316285666>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3643-0980>. E-mail: [gustanfurlan@yahoo.com.br](mailto:gustanfurlan@yahoo.com.br).

## Resumo

Nos últimos 20 anos, por meio de iniciativas de atores locais e órgãos públicos, a região do Litoral do Paraná, que era uma das mais pobres do Estado, é hoje reconhecida pela preservação ambiental e riqueza cultural, tendo se tornado um dos principais destinos turísticos paranaenses. A partir do caso de sucesso da região, este artigo objetiva analisar em que medida os paradigmas de agricultura e turismo influenciam o desenvolvimento de uma localidade. Parte-se da hipótese de que a forte presença da agricultura familiar teve papel chave na gestão desse território, pressionando o poder público a favorecer a preservação ambiental e o turismo não predatório. Este trabalho foi realizado em três etapas: 1. Classificação dos sete municípios da região enquanto rurais, conforme a definição do CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável); 2. Levantamento de iniciativas estaduais em prol dos ODS a partir do site do CEDES (Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Paraná); 3. Análise de sete trabalhos de pesquisa desenvolvidos entre 2003 e 2022 realizados na região. No campo da Gestão Social, este artigo diferencia-se ao analisar conjuntamente turismo e agricultura, áreas de estudo com forte potencial para impulsionar o desenvolvimento territorial.

**Palavras chave:** Multifuncionalidade da agricultura, Desenvolvimento territorial, Agricultura familiar, Serviços ecossistêmicos.

## Abstract

In the last 20 years, through initiatives by local actors and public agencies, , the region of the Coast of Paraná, which was one of the poorest in the State, is now recognized for its environmental preservation and cultural richness, having become one of the main tourist destinations in Paraná. Based on the region's success story, this article aims to analyze the extent to which agriculture and tourism paradigms influence the development of a location. It is assumed that the strong presence of family farming played a key role in the management of this territory, putting pressure on public authorities to favor environmental preservation and non-predatory tourism. This work was carried out in three stages: 1. Classification of the seven municipalities in the region as rural, according to the definition of CONDRAF (National Council for Sustainable Rural Development); 2. Survey of state initiatives in favor of the SDGs from the CEDES website (State Council for Economic and Social Development of the State of Paraná); 3. Analysis of seven research works carried out between 2003 and 2022 in the region. In the field of Social Management, this article differentiates itself by jointly analyzing tourism and agriculture, areas of study with strong potential to promote territorial development.

**key words:** Multifunctionality of agriculture, Territorial development, Family farming, Ecosystem services.

## Resumen

En los últimos 20 años, a través de iniciativas de actores locales y organismos públicos, la región costera de Paraná, que era una de las más pobres del estado, hoy es reconocida por su preservación ambiental y riqueza cultural, habiéndose convertido en uno de los principales destinos turísticos de Paraná. Basado en la historia de éxito de la región, este artículo tiene como objetivo analizar en qué medida los paradigmas de agricultura y turismo influyen en el desarrollo de un lugar. Se supone que la fuerte presencia de la agricultura familiar jugó un papel clave en la gestión de este territorio, presionando a las autoridades públicas para que favorecieran la preservación del medio ambiente y el turismo no depredador. Este trabajo se desarrolló en tres etapas: 1. Clasificación de los siete municipios de la región como rurales, según la definición del CONDRAF (Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible); 2. Relevamiento de iniciativas estatales a favor de los ODS a partir del sitio web del CEDES (Consejo Estadual de Desarrollo Económico y Social del Estado de Paraná); 3. Análisis de siete trabajos de investigación realizados entre 2003 y 2022 en la región. En el campo de la Gestión

Social, este artículo se diferencia por analizar conjuntamente el turismo y la agricultura, áreas de estudio con fuerte potencial para impulsar el desarrollo territorial.

**Palabras clave:** Multifuncionalidad de la agricultura, Desarrollo territorial, Agricultura familiar, Servicios ecosistémicos.

## INTRODUÇÃO

Há 20 anos, no texto “O Litoral do Paraná: entre a riqueza natural e a pobreza social”, Naína Pierri Estades (2003, p. 26) discutiu embates locais, envolvendo os diversos atores sociais e dicotomias. A região do Litoral do Paraná foi definida como um lugar de paradoxos, “uma das regiões mais pobres do estado” e a “última fronteira de ocupação”, a qual atrai “grandes contingentes de imigrantes, na esperança de melhorar sua vida”. Por um lado, possuidora de “valiosos remanescentes naturais” e “objeto de uma ampla bateria de disposições legais para protegê-los”. E, todavia, “com crescentes níveis de degradação”, o litoral paranaense possuía um “grande potencial econômico e atividades em expansão”, enquanto, de forma geral, a região permanecia subdesenvolvida. Atualmente, a Secretaria da Comunicação Social do Governo do Estado Paraná reconhece o Litoral como uma das principais regiões turísticas do Estado (PARANÁ, 2023). O turismo na região está ancorado na preservação ambiental e cultural.

Este artigo procura discutir as potencialidades da ação antrópica – por meio do turismo e da agricultura - para a valorização das especificidades locais e manutenção dos serviços

ecossistêmicos, especialmente os serviços culturais. Para isso, escolheu-se estudar a região do Litoral do Paraná. Essa escolha deve-se à crescente valorização dos ODS por iniciativa do Governo do Estado do Paraná e por se tratar de uma região com histórica importância da atividade agrícola. Acredita-se que o turismo na região desenvolveu-se em função da forte presença da agricultura familiar, responsável pela preservação dos ecossistemas e pela manutenção da cultura local (TRIVELATO; DOS SANTOS, 2019).

Trata-se de reconhecer que os agricultores familiares teriam atuado como os principais influenciadores dos mecanismos de Gestão Social na região. Eles teriam sido os responsáveis por pressionar os dirigentes por estratégias de manutenção da biodiversidade local, reconhecimento e valorização cultural e promoção de um turismo não predatório. Nesse sentido, a pressão política exercida por este grupo teria sido a principal ferramenta de articulação em favor da manutenção dos serviços ecossistêmicos nesta região, promovendo a valorização deste território, por meio da preservação ambiental e a manutenção cultural – aspectos interessantes do ponto de vista turístico. Acredita-se no potencial de

transformação do território a partir da presença da agricultura familiar visto que, decorridos 20 anos do estudo de Naína Estades, a região do Litoral do Paraná é uma região turística alicerçada na proteção ambiental e cultural.

O “Observatório Ipea de Gestão do Conhecimento (GC) e Inovação na Administração Pública - OIGC” explica que “a área de Gestão Social está em formação”, dedicando-se ao estudo dos “processos de gestão considerando o interesse da sociedade enquanto um todo e sua interrelação com o econômico” (IPEA, 2024, online).

A perspectiva da Gestão Social se estrutura a partir de dois focos: o social em complementariedade ao econômico e no foco do espaço público, como lócus de interface entre a sociedade civil e o Estado. A partir desses dois focos o campo desenvolve uma diversidade de estudos com ênfase nos processos de controle social, regulação, TI e sociedade, organização do trabalho e precarização. Os trabalhos de pesquisa em Gestão Social têm como objetivo superar a distinção entre pesquisa básica e pesquisa aplicada, ao se concentrarem no desenvolvimento de propostas que contemplem a sustentabilidade social e ambiental e o interesse na transformação social (IPEA, 2024, online).

A definição do IPEA sobre o conceito de Gestão Social revela a contribuição deste trabalho para esta área de estudo. Trata-se de perceber que o desenvolvimento da região do Litoral do Paraná de “uma das regiões mais pobres do estado” (ESTADES, 2003, p. 26) para uma das principais regiões turísticas do Estado (PARANÁ, 2023) não se trata de um fenômeno puramente econômico. A região passou por uma transformação de cunho ambiental e social. E, ao mesmo tempo, ao partirmos da hipótese de que a presença dos agricultores familiares na região foi responsável por influenciar o seu desenvolvimento nos últimos 20 anos, entende-se que as transformações da região foram gestadas num âmbito social.

Este artigo organiza-se na Revisão de Literatura, desenvolvida em três seções dedicadas aos temas de: 1. serviços ecossistêmicos; 2. multifuncionalidade da agricultura, e; 3. Municípios rurais. Em seguida, apresentam-se os Objetivos gerais e específicos. A metodologia, de caráter quali-quantitativo, consistiu na análise documental, separada em três etapas: 1. classificação dos sete municípios da região do Litoral do Paraná como municípios rurais; 2. levantamento de iniciativas do Governo do Estado do Paraná em prol dos

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, enquanto evidências da preocupação do poder público estadual para com a manutenção dos serviços ecossistêmicos locais; 3. análise de trabalhos desenvolvidos na região do Litoral do Paraná que evidenciam a influência da ação antrópica sobre o desenvolvimento do território em questão, nos últimos 20 anos. A seção Resultados e Discussão foi desenvolvida a partir de cada uma das três etapas mencionadas na metodologia, organizada nos tópicos: 5.1 Municípios rurais no Litoral do Paraná; 5.2 Paraná e os ODS: iniciativas estaduais; 5.3 Turismo e agricultura no Litoral do Paraná: ação antrópica para o desenvolvimento territorial.

## **REVISÃO DE LITERATURA**

### **SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS**

O documento “Ecosystem and human well-being: biodiversity synthesis”, do Millennium Ecosystem Assessment, do World Resources Institute, Washinton, DC (MEA, 2005a; BRUNDTLAND, 1987) elenca 37 serviços ecossistêmicos, definidos como os benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas. A questão central defendida pela Millennium Ecosystem é a de que os seres humanos dependem dos ecossistemas, em termos de necessidades materiais, saúde, boas

relações sociais, segurança, liberdade de escolha e ação.

Os 37 serviços foram separados em quatro categorias: 1. Serviços de provisão, tais como alimento, água, madeira e fibras; 2. Serviços de regulação, como o equilíbrio climático, controle de inundações, doenças, desperdício e qualidade da água; 3. Serviços culturais, relacionados à recreação, prazer estético, realização espiritual, e; 4. Serviços de suporte, associados à formação do solo, fotossíntese e ciclagem de nutrientes.

De modo particular, no que concerne aos serviços culturais, a Millennium Ecosystem Assessment (MEA, 2005b) explica que o impacto da perda dos serviços culturais, embora difícil de ser mensurado, é especialmente importante para muitas populações. Culturas humanas, sistemas de conhecimento, religiões e interações sociais têm sido fortemente influenciados pelos ecossistemas.

Os serviços ecossistêmicos culturais são benefícios imateriais que as pessoas obtêm dos ecossistemas por meio do enriquecimento espiritual, desenvolvimento cognitivo, reflexão, recreação e experiências estéticas. Relacionam-se à valorização da cultura local, das relações sociais entre as pessoas. Reconhecê-los implica adotar

uma perspectiva diferente daquela predatória, focada no lucro, mas voltada ao respeito à população e à biodiversidade locais. Foram dez os serviços ecossistêmicos culturais elencados nessa avaliação: 1. Diversidade cultural; 2. Valores espirituais e religiosos; 3. Sistemas de conhecimento (tradicional ou formais); 4. Valores educacionais; 5. Inspiração; 6. Valores estéticos; 7. Relações sociais; 8. Sentido de pertencimento; 9. Herança de valores culturais; 10. Recreação e ecoturismo (MEA, 2005b).

### **MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA**

No campo de estudo da multifuncionalidade da agricultura (MFA), convém diferenciar este conceito daqueles de pluriatividades e atividades para-agrícolas. Para Moruzzi Marques e Lacerda (2008, p. 154), a ideia de pluriatividade limita-se à “atividade agrícola em tempo parcial associada, sobretudo, ao assalariamento em circunstâncias nas quais existam dinâmicos mercados de trabalho industrial ou de serviços”. As “atividades para-agrícolas”, por sua vez, são desenvolvidas paralelamente à agricultura, na medida em que favorecem o cumprimento de suas múltiplas funções. Trata-se de atividades em agroindústria, turismo rural ou preservação ambiental, que

estejam associadas à unidade familiar de produção. Roux e Fournel (2003) defendem os casos de agricultores que exercem diferentes atividades em tempo integral nas suas unidades, pois estas atividades estariam favorecendo a MFA. Nestes casos, esta pluriatividade seria identificada como para-agrícola.

Segundo a definição de Maria José Carneiro e Renato Maluf (2003), a MFA teria quatro principais papéis na realidade rural brasileira: a) reprodução socioeconômica das famílias rurais; b) promoção da segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade; c) manutenção do tecido social e cultural; d) preservação dos recursos naturais e da paisagem rural.

A “Reprodução socioeconômica das famílias rurais” relaciona-se à permanência das famílias de agricultores no meio rural, vivendo da agricultura em condições dignas. A “Promoção da segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade” refere-se ao acesso, disponibilidade e qualidade dos alimentos. O fator “manutenção do tecido social e cultural” descreve a agricultura como principal fator definidor de identidade social das famílias rurais brasileiras. Acredita-se que, por meio da condição de agricultor – e entender-se como tal – ocorre a inserção social destas famílias



e a definição dos seus padrões de sociabilidade. A “preservação dos recursos naturais e da paisagem rural” apresenta as contribuições (ou danos) da agricultura para a paisagem rural e o patrimônio natural. Estes quatro fatores interligam-se, na medida em que a reprodução das famílias rurais depende dos recursos naturais e da preservação da paisagem rural, bem como a partir desses dois fatores, dá-se a manutenção de um tecido social e cultural (CARNEIRO; MALUF, 2003, p. 148).

Sobre a interdependência dos quatro fatores componentes da MFA, na dissertação de mestrado “Sistema de avaliação ponderada da multifuncionalidade da agricultura: seres humanos e serviços ecossistêmicos”, Trivellato (2021), ao propor um índice para avaliar a MFA de forma quantitativa, considerou a interdependência desses papéis, indicando a especial importância da “Manutenção do tecido social e cultural”. Para Trivellato (2021, p. 114), “o paradigma de desenvolvimento defendido pelo gestor do estabelecimento agropecuário, pela comunidade de agricultores ou pelo administrador do município ou estado” seria determinante para orientar seu posicionamento quanto à “Preservação dos recursos naturais e da paisagem

rural”. Por sua vez, a “Reprodução socioeconômica das famílias rurais” e a ‘Promoção da segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade’ dependem da ‘Preservação dos recursos naturais e da paisagem rural’”. Esta conclusão associa-se à ideia de que “a sobrevivência dessa comunidade de agricultores” seria fundamentalmente dependente da “preservação dos recursos naturais”.

### **MUNICÍPIOS RURAIS**

A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) classifica as regiões em “essencialmente rurais, relativamente rurais e essencialmente urbanas”. Segundo essa proposta, “países como Suécia, França e Estados Unidos possuem mais de 70% de sua população vivendo nos dois primeiros tipos de regiões rurais” (ROMANO; SOARES; MENEZES, 2013, p. 52). Repensar a classificação dos municípios brasileiros, considerando as relações com a atividade agrícola encontram respaldo nos trabalhos Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – IE/UNICAMP, em especial, aqueles sob a organização de Clayton Campanhola e José Graziano da Silva (2004, 2000a, 2000b apud CINTRA; BRANDENBURG, 2013, p. 158).

Ancorado na definição da OCDE, o Condraf (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável), em 2010 durante a 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNDRSS), propôs a classificação de “rurais” para os municípios que possuam “menos de 50 mil habitantes e menos de 80 habitantes por quilômetro quadrado” (ROMANO; SOARES; MENEZES, 2013, p. 52).

Conforme Anael Pinheiro de Ulhôa Cintra (2018), uma parte considerável dos municípios brasileiros poderia ser classificada como rural. Esta conclusão funda-se na ideia de que a atividade agrícola tem importância central na dinâmica desses territórios. Isto é definido por Maria José Carneiro e Renato Maluf (2003, p. 148) ao apresentarem as quatro principais funções da multifuncionalidade da agricultura (MFA) na realidade rural brasileira. Dentre estas, encontra-se aquela referente à “manutenção do tecido social e cultural”, segundo a qual, para boa parte das famílias rurais brasileiras, sua identidade social é definida a partir da condição de agricultor. Por meio da agricultura, estas famílias inserem-se socialmente e estabelecem seus padrões de sociabilidade.

## **OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS**

A partir do caso de sucesso de desenvolvimento territorial da região do Litoral do Paraná, este artigo objetiva analisar em que medida a escolha dos paradigmas de agricultura e turismo influenciam o desenvolvimento de uma localidade. De modo particular, os objetivos específicos deste trabalho se concentram em, partindo do exemplo do Litoral do Paraná, verificar a importância da permanência das pessoas no campo, aspecto estudado no âmbito da multifuncionalidade da agricultura, no que concerne à influência que essas pessoas podem exercer sobre o poder público para: 1. reivindicar ações em prol da preservação ambiental; 2. influenciar iniciativas promotoras de formas de turismo que sejam mais preocupadas com o bem-estar da população local do que com a exploração das pessoas e dos recursos locais em detrimento dos turistas. Parte-se da hipótese de que a forte presença da agricultura familiar na região foi responsável por influenciar mecanismos de Gestão Social que favorecessem a preservação ambiental e a valorização das especificidades locais.

## **METODOLOGIA**

A primeira etapa deste estudo consistiu em classificação dos sete municípios da

região do Litoral do Paraná enquanto rurais, conforme a definição proposta pelo CONDRAF, sendo eles: Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná. Para isso, foram utilizados os dados da “Prévia da População dos Municípios com base nos dados do Censo Demográfico 2022 coletados até 25/12/2022” (IBGE, 2023) e a área dos municípios em km<sup>2</sup> (IBGE, 2022).

Na segunda etapa, a partir do site do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Paraná – CEDES, foi feito um levantamento de iniciativas estaduais em prol dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Dentre elas, destacam-se o desenvolvimento das plataformas Paranacidade (2023b); Paraná Interativo (2023b), e; o “Paraná de Olho nos ODS” (CEDES PR, 2023, online).

Na terceira etapa do estudo, foram analisados sete trabalhos de pesquisa desenvolvidos entre 2003 e 2022 realizados junto à região do Litoral do Paraná que oferecessem indícios da relação entre a ação antrópica e a preservação dos serviços ecossistêmicos no território em questão, por meio da valorização das especificidades locais. Trata-se dos trabalhos de: Estades (2003); Battistuz e Zardo (2014);

Caldeira e Pierri (2014); Anacleto, Coelho e Curvelo (2016); Baltazar (2018); Paula, Pigosso e Wroblewski (2018); Dallabrida (2022).

## **DESENVOLVIMENTO**

### **MUNICÍPIOS RURAIS NO LITORAL DO PARANÁ**

Em seus trabalhos junto aos municípios paranaenses, Cintra e Brandenburg (2013, p. 157) utilizam o “qualificativo municípios agrícolas”, pois “além de apresentarem características de municípios rurais (baixos patamar e densidade populacional), detêm altas proporções de ocupados agrícolas”. Explicam que “tais municípios, considerados agrícolas, apresentam também uma alta dependência espacial, o que caracteriza algumas mesorregiões do estado”.

Considerando a natureza da ocupação, fica claro que existem vários rurais, não apenas um novo rural. Outra questão a ser considerada, quando se fala em atividades não agrícolas, é a existência de atividades do setor secundário (indústria de transformação) relacionadas a produtos agrícolas, como, por exemplo, a fabricação de produtos derivados da carne, de conservas de frutas, legumes, laticínios etc. Em determinados estabelecimentos agropecuários, alguns membros da

família podem estar ocupados em atividades agrícolas (bovinocultura leiteira), enquanto outros dão conta das atividades não agrícolas – na agroindústria rural (laticínios), sendo que ambas as atividades relacionam-se à produção primária e coexistem no mesmo estabelecimento (CINTRA; BRANDENBURG, 2013, p. 157-158).

Na 64ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência “Ciência, Cultura e Saberes Tradicionais para enfrentar a pobreza”, Alves et al. (2012) apresentaram o texto “Receita orçamentária: uma análise comparativa entre os sete municípios do Litoral do Paraná”, no qual diferenciam os sete municípios em seus principais aspectos socioeconômicos:

Com uma área de 6.057km<sup>2</sup>, o Litoral do Paraná (...) apresenta indicadores socioeconômicos heterogêneos, dado especialmente pelo desenvolvimento de atividades econômicas distintas, como agrícola (Antonina, Guaraqueçaba e Morretes), praiano-turísticas (Guaratuba, Matinhos e Pontal do Paraná) e portuária para o município de Paranaguá (ALVES et al., 2012, n.p., grifos nossos).

Na Tabela 1, Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba e Morretes foram classificados enquanto municípios rurais. Os resultados coincidem com a

diferenciação apontada por Alves et al. (2012), exceto pelo município de Guaratuba, cuja principal atividade econômica seria a praiano-turística. Para construção da Tabela 1, foram utilizados os dados de população e área dos sete municípios do litoral paranaense. A classificação considerou a proposta do CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável), segundo a qual classificam-se como “rurais” os municípios que possuem “menos de 50 mil habitantes e menos de 80 habitantes por quilômetro quadrado” (ROMANO; SOARES; MENEZES, 2013, p. 52).

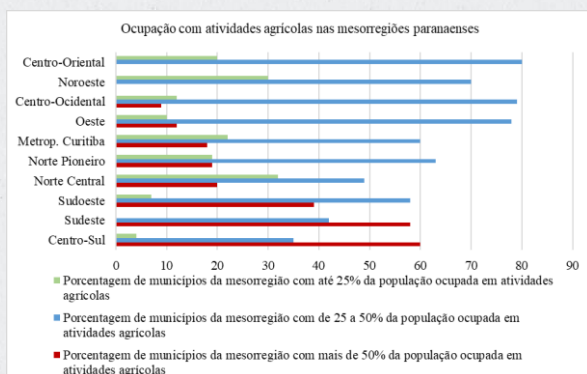
Tabela 1 – Classificação dos sete municípios do Litoral do Paraná, considerando a proposta do Condraf

Município	População	Área município (km <sup>2</sup> )	Habitantes por km <sup>2</sup>
Antonina	17.261	891,582	19,36
Guaraqueçaba	7.446	2.011,36	3,702
Guaratuba	42.801	1.326,67	32,262
Matinhos	39.212	117,899	332,59
Morretes	18.396	684,58	26,872
Paranaguá	157.043	822,838	190,855
Pontal do Paraná	32.985	200,41	164,588
		Menos de 50 mil habitantes	
		Menos de 80 habitantes por km <sup>2</sup>	
		Município rural pela definição do Condraf	

Fonte: Autores, a partir da “Prévia da População dos Municípios com base nos dados do Censo Demográfico 2022 coletados até 25/12/2022” (IBGE, 2023) e a área dos municípios em km<sup>2</sup> (IBGE, 2022).

O Gráfico 1 foi adaptado de gráfico desenvolvido por Cintra e Brandenburg (2013, p. 157), originalmente intitulado “participação relativa de municípios, por classes de ocupados em atividades agrícolas, segundo mesorregiões geográficas”.

Gráfico 1 – Porcentagem de municípios das mesorregiões por classes de ocupação em atividades agrícolas



Fonte: adaptado de Cintra e Brandenburg (2013, p. 157).

Construído a partir dos dados referentes a 2010, do Censo Demográfico (IBGE, 2012) para os municípios paranaenses até 20 mil habitantes, este gráfico apresenta da Mesorregião Geográfica Metropolitana de Curitiba (UTFPR, 2023), da qual os municípios do litoral paranaense fazem parte. Desta mesorregião, tem-se que 60% dos municípios possuem de 25 a 50% da população ocupada em atividades agrícolas. Menos de 20% dos municípios têm mais de 50% do pessoal nessas atividades. E mais de 20% dos municípios têm até 25% da população ocupada em atividades agrícolas.

O Gráfico 1 revela a relevância da atividade agrícola na Mesorregião Metropolitana de Curitiba. Além disso, conforme a definição do CONDRAF, quatro dos sete municípios da região do Litoral do Paraná classificam-se como rurais. Apesar da proximidade com a capital do Estado e da movimentação portuária, os dados do Gráfico 1 desenvolvido por Cintra e Brandenburg, com base no Censo de 2010, revelaram a importante participação da agricultura na ocupação da população local. Os resultados da Tabela 1, por sua vez, utilizando os dados do Censo 2022, demonstram que o Litoral do Paraná permanece com uma dinâmica marcada pela ruralidade: nas palavras de Cintra e Brandenburg (2013, p. 157), “baixos patamar e densidade populacional”.

## PARANÁ E OS ODS: INICIATIVAS ESTADUAIS

Em notícia de 18 de maio de 2023, sob o título “Para ampliar alcance da Agenda 2030, Estado recebe Missão da OCDE na próxima semana”, o Paranacidade apresenta seu compromisso com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030 (PARANACIDADE, 2023b, online).

O Governo do Paraná, por meio da Superintendência Geral de Desenvolvimento Econômico e Social

(SGDES) e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES), com o apoio das Secretarias de Estado e do Serviço Social Autônomo Paranacidade, vinculado à Secretaria das Cidades (SECID), vai receber uma Missão da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na próxima semana. O encontro será na terça e na quarta-feira, 23 e 24, no Palácio Iguçu, em Curitiba. Essa é a quarta Missão da OCDE no Paraná dentro do Programa “Uma Abordagem Territorial aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, criado pela entidade para apoiar Cidades e Estados na tarefa de desenvolver, implementar e monitorar estratégias para alcançar os ODS. O Paraná foi o primeiro Estado brasileiro a integrar essa iniciativa, ainda em 2019, junto com outras nove Regiões e Cidades de outros Países. O encontro terá como foco avaliar a implantação de ações recomendadas pela Organização Internacional para o Paraná acelerar o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). São 17 ODS, com 169 metas que guiam as boas práticas nos Países que aderiram à Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU). O Programa contribui para o Paraná se tornar referência em planejamento com foco na sustentabilidade, preocupado com o

futuro e com Políticas Públicas que melhorem a qualidade de vida e ajudem o desenvolvimento social, econômico e ambiental (PARANACIDADE, 2023b, online, grifos nossos).

Por meio do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Paraná – CEDES, o Estado possui o “Paraná de Olho nos ODS”, uma “estratégia do Governo do Paraná para implementar a agenda 2030 da ONU” (CEDES PR, 2023, online). Trata-se de desenvolver “capacidades no setor público paranaense” que favoreçam o “planejamento, execução e monitoramento de políticas públicas (...) alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS”. Nesse sentido, o “Paraná de Olho nos ODS” fomenta o uso de “ferramentas que oportunizam o acompanhamento e a análise dessas políticas, bem como seu planejamento e a sua execução de modo eficiente, aumentando os retornos sociais das ações do Governo” (CEDES PR, 2023, online).

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná decretou e sancionou a Lei Nº 15.211 de 17 de julho de 2006, instituindo o Paranacidade, “pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse público, sob a modalidade de serviço social autônomo (...) constituído com a finalidade de

fomentar e executar atividades e serviços não exclusivos do Estado” (SUSTENTABILIDADE URBANA, 2023a online). Vinculado à Secretaria de Estado das Cidades - SECID, incumbida de “supervisionar a sua gestão e administração”, o Paranacidade assinou, em 13 de julho de 2017, o termo de adesão junto ao Movimento Nacional ODS Nós Podemos (MNOODS) (SUSTENTABILIDADE URBANA, 2023d), tendo recebido o “Certificado de Adesão” em agosto de 2017, comprometendo-se a “trabalhar em prol dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) aprovados pela ONU” (op cit., 2023a, online). No Estado do Paraná, 393 municípios dos 399 do assinaram o Termo de Compromisso aos ODS em 25/01/2023. Dentre eles, os sete que compõem a região do Litoral do Paraná (op cit., 2023b).

Visando a “integração de dados de diversas fontes em um ambiente SIG e a facilidade de acesso”, o Governo do Estado do Paraná criou o programa “Paraná Interativo”, a partir do Decreto Estadual 4468 de 12 de abril de 2012. A plataforma disponibiliza “consultas interativas, indicadores e mapas para dados georreferenciados que abrangem os 399 municípios do Estado do Paraná” (PARANÁ INTERATIVO, 2023b,

online). Por meio do “Paraná Interativo”, encontram-se os mapas das Associações de municípios (Figura 1). Dentre estas, encontra-se a Associação dos Municípios do Litoral do Paraná (AMLIPA) (SECID, 2023, online).

*Figura 1 – No canto inferior direito, a AMLIPA (Associação dos Municípios do Litoral do Paraná)*



*Fonte: Paraná Interativo (2023a, n.p.)*

Além disso, por meio do Paraná Interativo (2023a), é possível acessar o Portal dos Municípios. No Portal dos Municípios, encontram-se documentos de cada um dos sete municípios que compõem a região do litoral do Paraná. Dentre eles, o Termo de Compromisso assinado pelo município de Antonina junto ao Paranacidade, objetivando a revisão de seu Plano Diretor Municipal, adequando-as às diretrizes do Paranacidade (PORTAL DOS MUNICÍPIOS, 2018), e; o Termo de Compromisso à Agenda 2023 da ONU, seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas metas, assinado pelo município de Guaraqueçaba (PORTAL DOS MUNICÍPIOS, 2021). O Portal dos

Municípios constitui “uma iniciativa do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE”, com o objetivo de “criar um canal restrito de comunicação com os municípios do estado do Paraná e construir um acervo, de acesso público, relativo a documentos técnicos e legais de interesse comum, dos municípios e demais interessados” (PORTAL DOS MUNICÍPIOS, 2023, online).

Acreditamos que as iniciativas do poder público estadual paranaense em prol dos ODS são indicativos do reconhecimento de que os seres humanos são responsáveis pela gestão dos serviços ecossistêmicos locais. Além disso, demonstram a valorização desses serviços, os quais são relevantes para qualidade de vida da população local e tornam a região única em termos de heterogeneidade da paisagem e diversidade cultural.

## **TURISMO E AGRICULTURA NO LITORAL DO PARANÁ: AÇÃO ANTRÓPICA PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

Dallabrida (2022) propõe uma análise multidimensional do desenvolvimento territorial. Da mesma forma que a Millennium Ecosystem Assessment (2005a; 2005b) apresentou que os benefícios que os seres humanos obtêm

dos ecossistemas (serviços ecossistêmicos) não se limitam aos bens para exploração econômica, para Dallabrida (2022), a avaliação do desenvolvimento de um território vai além de aspectos econômicos, devendo ser considerados dezoito princípios na análise territorial. Dentre os princípios, ele destaca o pluralismo, que implica no reconhecimento e valorização equitativa dos conhecimentos e cosmovisões dos diferentes atores presentes no território. O princípio da incompletude relaciona-se à ideia de que a realidade de cada território é dinâmica e esse dinamismo deve ser levado em consideração nas análises. Além disso, Dallabrida (2022) aponta a interdependência, a multidimensionalidade, a multidisciplinaridade e o anti-reduccionismo como princípios a serem adotados nas abordagens territoriais.

Em 2003, Naína Estades definiu o litoral paranaense como lugar de “grande heterogeneidade ambiental e socioeconômica, e com fortes paradoxos”, marcado pela “variedade de ecossistemas”, “diversidade de atividades econômicas”, “com graus distintos de desenvolvimento”, por uma “variedade cultural de populações de origem e trajetórias históricas diferentes”, e por “fortes desigualdades sociais” (ESTADES, 2003, p. 26).



Atualmente, Baltazar (2018) define o Litoral do Paraná como uma região pujante em virtude não apenas de seus aspectos culturais (p. ex: populações, música e dança tradicionais) e de sua economia (p. ex: pesca, turismo, agricultura, pecuária, comércio e atividade portuária, mas também do seu patrimônio natural, em especial suas formações vegetais, cujas áreas de conservação chegam a 62,5% do total. (...) Essa relevância socioeconômica e ambiental vem pautando iniciativas estatais e da sociedade em direção a uma convivência humana mais racional e à melhoria da qualidade de vida na região litorânea. Dentre eles, no âmbito do macroplanejamento normativo, destaca-se o Decreto Estadual nº 4.996, de 05/06/2016, que aprovou o ‘Regulamento que define o documento técnico científico Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Paranaense, ZEE PE – Litoral’. (BALTAZAR, 2018, p. 7).

Paula, Pigozzo e Wroblewski (2018, p. 25-27) explicam que “a relevância da combinação de patrimônio natural e cultural existente no litoral do Paraná pode ser justificada pelo elevado número de atos declaratórios internacionais estabelecidos para a região”. Dentre eles, destacam-se:

“Hotspot de biodiversidade”; “Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, reconhecida pela UNESCO em 1993”; “Sítios do Patrimônio Mundial Natural”, recebida em 1999 pela UNESCO; “Sítios Ramsar”, recebida pela Estação Ecológica de Guaraqueçaba e por parte da Área de Proteção Ambiental de Guaratuba, em 2017.

Juntamente com o litoral sul do Estado de São Paulo, o litoral do Paraná abriga o maior remanescente contínuo de Mata Atlântica em toda a costa brasileira, dando suporte, por meio da grande diversidade biológica e dos serviços ecossistêmicos, a quase uma centena de comunidades de culturas e práticas distintas. Além disso, também suporta atividades de turismo, de recreação, de serviços, de produção e de transformação (SCEFFER DA SILVA et al., 2016) (PAULA; PIGOZZO; WROBLEWSKI, 2018, p. 25, grifos nossos).

No estudo “Paraná - Estudo estatístico 20 anos de turismo”, desenvolvido numa parceria entre o Paraná Turismo (PRTUR) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE PR), Battistuz e Zardo (2014) apresentam o fluxo de turistas para os municípios do Litoral do Paraná nos anos de 1992, 1997, 2002, 2007 e

2012. Entre esses anos, o número de turistas variou entre 2.304.279 e 2.597.392. O Litoral do Paraná, “analisado como um conjunto formado por sete municípios”, apresenta “uma forte participação de turistas do próprio estado”, constituindo 88,3% do total, consolidando a região como um importante destino de veraneio” (BATTISTUZ; ZARDO, 2014, p. 59-60).

Segundo o documento “Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS): Polo Turístico do Litoral Paranaense”, desenvolvido pelo Governo do Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado do Turismo do Paraná (SETU, 2010, p. 17, grifos nossos), a seleção da “área turística, composta pelos municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná” justifica-se porque “esses municípios apresentam alto grau de integração, o que lhes confere uma identidade específica em relação a outras regiões do Estado e exige a articulação das ações voltadas para o desenvolvimento turístico”. Por outro lado, na época, para a SETU (2010, p. 17), “a atividade turística diversificada desenvolvida na região ainda se encontra em processo de reconhecimento”, pois, “apesar da

sazonalidade” causada “pelo forte impacto do turismo de sol e praia, o Litoral Paranaense apresenta uma diversidade de atrativos permitindo o desenvolvimento do turismo de forma perene”.

A região necessita de incremento no posicionamento de mercado para aumentar a capacidade de agregar valor, dinamizando a economia regional e promovendo a qualidade de vida com o desenvolvimento do turismo. O turismo de sol e praia, o ecoturismo e o turismo cultural são os principais segmentos turísticos que apresentam uma estruturação de produto no Litoral Paranaense. O ecoturismo e o turismo cultural são segmentos relevantes no atual contexto de mercado, tendo em vista que, atualmente, há uma procura crescente por destinos sustentáveis e naturalmente preservados, onde seja possível a prática de atividades de lazer. Outras linhas de produto como, por exemplo, o turismo de aventura, de pesca e náutico apresenta um desenvolvimento incipiente que, a partir de sua estruturação, potencializa o desenvolvimento do turismo com o aumento do fluxo e permanência dos visitantes. Nesse contexto, as características físicas do litoral do Paraná vêm atraindo investidores e

pesquisadores nacionais e internacionais (SETU, 2010, p. 17, grifos nossos).

Para a SETU (2010), a região apresentava grandes potencialidades de turismo associadas à preservação Ambiental. Se hoje, em 2023, a região tem um turismo estruturado, fortemente alicerçado nos componentes naturais e culturais da região (PARANÁ, 2023), pode-se entender o impacto de um estudo como o da SETU uma década antes.

As principais potencialidades para o turismo ligado ao ambiente natural no Litoral Paranaense são: a cadeia de montanhas da Serra do Mar, que divide a planície litorânea do 1.º planalto; a presença de um dos últimos remanescentes no Brasil da Floresta Atlântica; as baías de Paranaguá e Guaratuba, que, reconhecidas internacionalmente pela diversidade de fauna e flora como Reservas da Biosfera, configuram-se como berçário para diversas espécies. Além disso, a riqueza cultural das tradições, mitos, crenças e hábitos dos moradores da região, juntamente com a arquitetura diferenciada, produzem um cenário convidativo para a visita (SETU, 2010, p. 17, grifos nossos).

De forma geral, o diagnóstico da região, desenvolvido pela SETU (2010, p. 17) identificou cinco principais

“potencialidades para o desenvolvimento turístico na região”: 1. “relevância histórico-cultural da região”; 2. “presença de sítios arqueológicos pré-coloniais com potencial de aproveitamento para composição do produto turístico”; 3. “combinação de elementos naturais determina a alta valoração da paisagem e de seus atrativos e ressalta sua originalidade no mercado turístico local e regional”; 4. “proximidade com centros urbanos facilita acessibilidade”; 5. “oferta de produtos alimentícios locais, tanto nos restaurantes e nas feiras, como em pequenos comércios de produtos da agricultura familiar”.

Em contrapartida, a SETU (2010, p. 17-18) identificou cinco “entraves para o desenvolvimento turístico no litoral paranaense”: 1. “ausência de ação pública que integre a história da ocupação da região, sendo que alguns bens culturais imateriais estão degradados e não são promovidos turisticamente”; 2. “fragilidade do setor de hospedagem no que diz respeito à atração de novos investimentos e à manutenção e fortalecimento dos já existentes”; 3. “concentração de serviços turísticos nos municípios de Guaratuba, Morretes e Paranaguá, com baixa integração entre os estabelecimentos e alta sazonalidade

(alta temporada); 4. carência de mão de obra qualificada”; 5. “carência de material promocional que trabalhe de forma integrada as informações turísticas da região, com baixa divulgação da região fora do Brasil”.

Neste trecho, as potencialidades e entraves para o desenvolvimento do turismo na região do Paraná associam-se aos serviços ecossistêmicos elencados pela Millennium Ecosystem Assessment (2005a; 2005b): benefícios para os seres humanos que vão além da exploração econômica, dentre os quais destacam-se o patrimônio cultural, a heterogeneidade da paisagem, a preservação ambiental para a manutenção da biodiversidade, prazer estético. Além disso, ao tratarem da importância da agricultura familiar local, favorecem os papéis da multifuncionalidade da agricultura, sobretudo a manutenção do tecido social e cultural e reprodução socioeconômica das famílias rurais (CARNEIRO; MALUF, 2003).

Anacleto, Coelho e Curvelo (2016, p. 118) ofereceram uma caracterização das propriedades rurais do Litoral do Paraná. Trata-se de uma “tradicional região de produção agrícola e pesqueira”. Está “entre as maiores do Estado na produção de banana, gengibre, palmito”. E, em menor escala,

o litoral paranaense é produtor de “arroz, milho e mandioca, pequenos animais para consumo humano (aves, peixes, caprinos e bovinos), e (...) extração de frutos do mar”. As propriedades rurais “são em sua maioria classificadas como pequenas e se inserem no contexto de pluriatividade rural”. A pluriatividade aqui é apresentada como o desenvolvimento de “várias atividades econômicas (...) de forma simultânea favorecendo pequenos produtores a incrementar seu rendimento familiar” (ANACLETO; COELHO; CURVELO, 2016, p. 119).

Sob a perspectiva da MFA, conforme definido anteriormente, seria ideal que as “pluriatividades” às quais Anacleto, Coelho e Curvelo (2016) se referem, fossem, na verdade, atividades para-agrícolas, conforme definido por Moruzzi Marques e Lacerda (2008). Ou seja, que constituíssem oportunidades de verticalização da produção e valorização da atividade produtiva. Isto porque, quando os produtores deixam a propriedade para buscar fontes de renda no comércio da cidade, por exemplo, identifica-se o comprometimento do papel “Reprodução socioeconômica das famílias rurais”, indissociável dos demais papéis (TRIVELLATO, 2021). No âmbito de estudo sobre índices de sustentabilidade ambientais, tais

aspectos relativos à verticalização e diferenciação da produção foram tema dos estudos de Rodrigues et al. (2019) e Demattê Filho (2014). O aspecto central dessa questão está no empoderamento dos agricultores, fortalecimento da ação coletiva, favorecendo a influência política desse grupo junto ao poder público em prol melhorias nas condições de vida no meio rural. O empoderamento feminino parece ter tido importante papel no desenvolvimento territorial nos municípios do Litoral do Paraná, marcados pelo “grande número de produtores rurais em condições vulneráveis com baixa produção agrícola” (ANACLETO; COELHO; CURVELO, 2016, p. 119).

Anacleto, Coelho e Curvelo (2016, p. 119) explicam que a vulnerabilidade dos produtores do Litoral do Paraná justifica-se pela “elevada declividade das terras, baixa fertilidade natural do solo e dificuldades de comercialização devido a distancias dos grandes centros consumidores”. A resposta para isso foi a mobilização das famílias produtoras “por formas mais facilitadas de comercialização da produção”, sobretudo por meio das feiras livres. Estas, além da reprodução socioeconômica das famílias, permitiram o escoamento da produção e

fortaleceram a participação das mulheres no contexto social: “as mulheres se colocaram à frente a uma nova atividade empreendedora com objetivo de renda”.

Na dissertação “Agricultores inseridos em circuitos curtos de comercialização: modalidades de venda e adaptações dos sistemas agrícolas”, Morgane Retière (2014) destaca a importância dos agricultores na manutenção dos serviços ecossistêmicos, particularmente àqueles ligados à preservação ambiental e à cultura local. Retière (2014) lembra os esforços de Kageyama (2008) para “identificar as grandes funções do meio rural no processo geral de desenvolvimento no Brasil”. Ele teria demonstrado o reconhecimento crescente da função ambiental voltada à “proteção de bens públicos ou quase-públicos: manter as florestas, preservar a biodiversidade, fornecer água de boa qualidade, zelar pelas paisagens”. A “tradicional função produtiva” tem se tornado cada vez mais diversa, abarcando não somente “a produção agrícola, mas também aquela de agroturismo” (RETIÈRE, 2014, p. 39).

Nesse processo, surge “a figura de um agricultor territorial, que assume vários papéis, desde garantir a segurança alimentar até fornecer serviços ambientais, sem esquecer seu papel na

conservação da paisagem e da cultura local”. Retière explica que esta mudança de paradigma centrada no “enfoque territorial das questões agrícolas” alinha-se à multifuncionalidade da agricultura. Isto porque “o agricultor passa a estabelecer outras relações com o território, fornecendo à sociedade serviços mercantis e não mercantis de diversos tipos” (RETIÈRE, 2014, p. 39).

Wanderley (2009, p. 215) explica que uma “localidade rural” pode ser percebida como um “meeting place, lugar de confluência de distintos ‘atores coletivos’, que estabelecem entre si relações sociais variadas”. Esses atores “passam a disputar o uso da terra e do espaço rural e o controle das instâncias decisórias da vida local”. A partir disso, emerge um “confronto entre os discursos sobre a ruralidade destes diversos grupos sociais”, centrado em embates como “agricultura x outras atividades; eficiência econômica x preservação ambiental; espaço produtivo x espaço de lazer; produção x consumo”. Sob esta perspectiva, o litoral paranaense situa-se como um espaço de disputa entre atores sociais, com interesses distintos. Divide-se entre turistas, empreendedores, indústrias, população local. E entre lucro,

preservação ambiental, economia e artesanidade.

Wanderley explica que, no âmbito das diferentes formas de entender o espaço rural, três posições principais têm destaque. A primeira, entende o meio rural como prioritariamente produtivo.

A segunda compreende o meio rural como uma possibilidade de melhor qualidade de vida para a sociedade, principalmente no que concerne às pessoas das grandes cidades. Nessa ótica, os espaços rurais deixam de ser compreendidos como meramente produtivos e passam a ser vistos como locais de “consumo, voltados, sobretudo, para as atividades relacionadas às funções de residência e de lazer, que vão desde as diversas formas de turismo rural até a ocupação do campo por meio de residências permanentes ou secundárias” (WANDERLEY, 2009, p. 215).

A terceira posição percebe os “espaços rurais como um bem coletivo”. Aqui, ele é entendido “não apenas como um lugar de moradia de boa qualidade, mas como parte integrante do patrimônio ambiental a ser preservado, contra todos os usos considerados predatórios, produtivos ou não” (WANDERLEY, 2009, p. 216).

De acordo com esses três posicionamentos, propõem-se que o litoral paranaense poderia ser entendido enquanto: 1. lugar para exploração econômica de seus recursos, de forma predatória; 2. local a ser desfrutado por suas belezas naturais; 3. espaço de preservação ambiental.

O estudo de 2014, de Guilherme Caldeira e Naína Pierri (2014, p. 122) ilustra os impactos das diferentes visões de apropriação territorial. Na época, explicam que, embora 80% do território do litoral do Paraná fosse formado por Unidades de Conservação (PIERRI et al., 2006 apud CALDEIRA; PIERRI, 2014, p. 122), desde as “últimas quatro décadas, o litoral” vinha sofrendo “impactos antrópicos importantes”, dentre eles: 1. “a sobre-exploração dos estoques pesqueiros”; 2. “o aumento do aporte de sedimento nos estuários devido a processos de desmatamento”; 3. “a poluição dos corpos d’água pelo despejo de efluentes domésticos e em decorrência de atividades dos portos de Paranaguá e Antonina” (Lana et al., 2001 apud CALDEIRA; PIERRI, 2014, p. 122), “além de alguns dos mais graves episódios de derrame de óleo ocorridos na costa brasileira” (NOERNBERG et al., 2008) (CALDEIRA; PIERRI, 2014, p. 122).

Em termos sociais, o estudo de Caldeira e Pierri (2014, p. 122) apresenta o caso do município de Pontal do Paraná/PR cuja economia “baseada no turismo sazonal de sol e praia” impactava negativamente as populações locais. Enquanto a economia era aquecida durante a temporada de verão, em função do turismo, “no resto do ano, a maioria dos trabalhadores” retornava “à condição de desemprego ou subemprego, tentando sobreviver com o dinheiro conseguido na temporada e/ou a partir de oportunidades pontuais de trabalho”. Além do turismo, a atividade portuária em Pontal do Paraná/PR impactava negativamente a população local. As “empresas de grande porte” localizadas no município, sobretudo as “multinacionais, especializadas na produção de componentes para plataformas petroleiras marinhas”, apesar de gerarem “uma quantidade significativa de empregos”, funcionavam de forma intermitente, enquanto uma parcela considerável das vagas era ocupada “por pessoas de fora, inclusive de outros estados” (PIERRI et al., 2006 apud CALDEIRA; PIERRI, 2014, p. 122).

Para Wanderley (2000, p. 89), as “profundas transformações resultantes dos processos sociais mais globais”, referindo-se à urbanização,

industrialização e à modernização da agricultura, não teriam eliminado as “particularidades de certos espaços ou certos grupos sociais”. Trata-se de que “a modernização, em seu sentido amplo, redefine, sem anular, as questões referentes à relação campo/cidade, ao lugar do agricultor na sociedade, à importância social, cultural e política da sociedade local”.

Para além das três visões apresentadas, um território possui uma variedade de serviços que vão além da dicotomia entre exploração econômica e preservação ambiental. Nesse sentido, o Litoral do Paraná não se situa entre exploração econômica e preservação ambiental, mas navega por uma variedade de serviços ecossistêmicos que envolvem a participação dos seres humanos na apropriação e equilíbrio desse território. Os grupamentos humanos e sua interação com o ambiente podem propiciar a criação de riqueza e diversidade cultural que estão reconhecidas nos serviços ecossistêmicos culturais, o quais não existiriam se não fosse a presença dos seres humanos.

Nesse sentido, ao invés de se pensar o território do Litoral do Paraná conforme as três posições divergentes anteriormente propostas, este poderia ser um local conformado pelas

“profundas transformações resultantes dos processos sociais mais globais” (WANDERLEY, 2000, p. 89), de coabitação de seus distintos atores, com suas diferentes funções e perspectivas. A presença das pessoas nesse território – diferentemente da terceira visão, que exclui a ação antrópica – teria a função de manutenção dos serviços ecossistêmicos, nas suas mais variadas formas.

Se, por um lado, a apropriação de um território pelo turismo pode impactar negativamente o meio ambiente, afetando populações de animais, plantas e os distintos grupos humanos, sobretudo as populações locais mais vulneráveis. Por outro, o desenvolvimento territorial sustentável centra-se no reconhecimento das especificidades locais (CROUZOUOLON, 2019; DEMATTÊ FILHO, 2014; CERDAN et al., 2009; VELLOSO, 2008). Nessa perspectiva, os diferenciais locais tornam-se atrativos turísticos. Estes, por sua vez, impulsionam um movimento de incentivo à preservação da biodiversidade local com suas características particulares e, também, em muitos contextos, um fortalecimento e valorização da cultura local. O turismo poderia atuar, por isso, como fator motivador da preservação



ambiental no contexto do litoral paranaense. Se por um lado, a atividade turística e a agricultura podem atuar de forma predatória sobre um território, destruindo o patrimônio ambiental e cultural, expulsando as populações tradicionais e limitando o acesso aos recursos naturais aos mais ricos. Por outro, é possível que turismo atue em favor da valorização das especificidades locais, promovendo qualidade de vida, primeiramente para a população local (PORTUGUEZ; SEABRA; QUEIROZ, 2012) e a atividade agrícola, por meio dos agricultores, favoreça o equilíbrio ambiental e a diversidade cultural, bem como de expressões artísticas locais (TRIVELLATO; DOS SANTOS, 2019; TRIVELLATO, 2020).

Além disso, embora a Millennium Ecosystem Assessment (2005a; 2005b) apresente as populações tradicionais como as mais vulneráveis às questões ligadas à temática ambiental e embates de poder relativos à gestão dos serviços ecossistêmicos, estes mesmos grupos podem ter papel fundamental na preservação dos ecossistemas locais (TRIVELLATO; DOS SANTOS, 2019).

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste texto, analisou-se o litoral paranaense quanto à presença da atividade turística e agricultura nesse espaço. No campo da Gestão Social, o

desenvolvimento econômico e social do litoral do Paraná, nos últimos 20 anos, apresenta-se como exemplo da valorização local enquanto instrumento para promover políticas públicas voltadas ao bem-estar das pessoas que habitam a região, por meio, sobretudo, da preservação ambiental.

Em termos de participação social, o exemplo do litoral do Paraná revela em que medida a presença das pessoas no território foi responsável por reivindicar uma prática turística não predatória, mas dedicada à manutenção dos serviços ecossistêmicos. Ao mesmo tempo, a presença de agricultores preocupados com a conservação ambiental atuou como forma de resistência social à degradação ambiental, tendo como externalidade positiva a valorização do território e seu reconhecimento turístico a partir das belezas naturais preservadas.

Ao longo desse texto, identificamos no litoral do Paraná a forte presença de uma agricultura nos moldes da MFA. Compreende-se que, em termos de Gestão Social, houve o favorecimento de um determinado paradigma produtivo na região, bem como o favorecimento de um paradigma de turismo não predatório. Nota-se, nesse sentido, a importância da escolha dos paradigmas de desenvolvimento

territorial. Neste texto, tratamos particularmente do impacto dos paradigmas de turismo e a agricultura sobre um território.

O desenvolvimento sustentável de um território, logo, depende de que os gestores públicos optem por um paradigma de produção, consumo e lazer que amplie e favoreça os serviços ecossistêmicos locais. Estes gestores têm o dever, portanto, de criar condições para que agricultura e turismo sejam praticados no território – que eles são responsáveis por administrar - de modo a contribuir para o bem-estar das pessoas que ali vivem. Por outro lado, cabe à população local levar ao poder público suas reivindicações, levando-os a tomar decisões em prol do local e das pessoas em vez de abrir espaço para uma agricultura e turismo predatórios. Acreditamos que a história do litoral paranaense demonstra que isso é possível, enquanto exemplo frutífero da coexistência entre seres humanos, manutenção da biodiversidade, desenvolvimento econômico e expressão cultural.

## REFERÊNCIAS

ALVES, N. C. et al. Receita orçamentária: uma análise comparativa entre os sete municípios do Litoral do Paraná. In: Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência “Ciência, Cultura e Saberes Tradicionais para enfrentar a pobreza”, 64.,

2012, São Luís MA, Brasil. Anais Eletrônicos... São Luís: UFMA. 2012. Disponível em: <<http://www.sbpnet.org.br/livro/64ra/resumos/resumos/2805.htm>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

ANACLETO, A.; COELHO, A. P.; CURVELO, E. B. C. As mulheres empreendedoras e as feiras livres no litoral do paraná. Revista Faz Ciência, v. 18, n. 27, p. 118-118, 2016.

BATTISTUZ, G. Z.; ZARDO, E. F. Paraná - Estudo estatístico 20 anos de turismo. Curitiba/PR: Paraná Turismo; SEBRAE/PR – Unidade de Programas Estaduais. 2014. 223p. Disponível em: <[https://www.paranaturismo.pr.gov.br/sites/turismo/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-09/parana\\_estudo\\_estatistico\\_20\\_anos\\_turismo.pdf](https://www.paranaturismo.pr.gov.br/sites/turismo/arquivos_restritos/files/documento/2020-09/parana_estudo_estatistico_20_anos_turismo.pdf)>. Acesso em: 29 mai. 2023.

BRUNDTLAND, G. H. Our Common Future. World Commission on Environment and Development. Oxford: Oxford University Press, 1987.

CALDEIRA, G. A.; PIERRI, N. As rela es econômicas e a gestão compartilhada de recursos comuns: o caso da pesca marinha em Pontal do Paraná, Sul do Brasil. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 32, p. 119-137, 2014.

CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. (orgs.). O novo rural brasileiro: rendas das famílias rurais. 1. ed. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2004. v. 5. 495p.

CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. (orgs.). O novo rural brasileiro: uma análise nacional e regional. 1. ed. Jaguariúna - SP: Embrapa Meio Ambiente, 2000(a). v. 1. 190 p.

CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. (orgs.). O novo rural brasileiro: uma análise estadual – Sul, Sudeste e Centro-Oeste. 1. ed. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2000(b). v. 3. 218 p.

CARNEIRO, M.J.; MALUF, R.S. Para além da produ o: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro: Mauad, 2003. 230p.

CEDES PR - Conselho Estadual de Desenvolvimento Econ mico e Social do Estado do Paraná. Paraná de Olho nos ODS. Secretaria das Cidades. Governo do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://www.cedes.pr.gov.br/Pagina/Parana-de-Olho-nos-ODS>>. Acesso em: 19 mai. 2023a.

CERDAN, C. et al. Valorização dos produtos de origem e do patrimônio dos territórios rurais no sul do Brasil: Contribuição para o desenvolvimento territorial sustentável. *Política & Sociedade*, v. 8, n. 14, p. 277 – 299, 2009.

CINTRA, A. P. U. Ruralidades paranaenses: interpretações baseadas nos censos demográficos. In BRANDENBURG, A. (org.). *Mundo Rural e Ruralidades*. Curitiba: Editora UFPR, p. 23-43, 2018.

CINTRA, A. P. U.; BRANDENBURG, A. O papel do trabalho agrícola no espaço rural dos pequenos municípios do Paraná. *Revista Cronos*, v. 14, n. 2, p. 153-170, 2013.

CROUZOLON, P. A implantação da Indicação Geográfica do queijo da Canastra sob as luzes da multifuncionalidade da agricultura: a vaca dos queijos de ouro. 2019. 222p. Dissertação (Mestrado em Ciências). Piracicaba: Programa de Pós-Graduação Interunidades em Ecologia Aplicada ESALQ-CENA, Universidade de São Paulo. 2019.

CUVILLIER, S. Análise de metodologias de avaliação da sustentabilidade de sistemas agrícolas – Um estudo de caso da micro-produção agrícola orgânica, no Estado do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2006. 190p.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Abordagem territorial do desenvolvimento e o desafio de um instrumental metodológico multidimensional: apresentação de dossiê. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 18, n. 1, 2022.

DEMATTÊ FILHO, L. C. Sistema agroalimentar da avicultura fundada em princípios da Agricultura Natural: multifuncionalidade, desenvolvimento territorial e sustentabilidade. 2014. 251p. Tese (Doutorado em Ciências). Piracicaba: Programa de Pós-Graduação Interunidades em Ecologia Aplicada ESALQ-CENA, Universidade de São Paulo. 2014.

ESTADES, N. P. O litoral do Paraná: entre a riqueza natural e a pobreza social. *Desenvolvimento e meio ambiente*, v. 8, p. 25-41, 2003.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Área territorial - Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios. 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizac>

ao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html>. Acesso em 17 abr. 2023.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Prévia da População dos Municípios com base nos dados do Censo Demográfico 2022 coletados até 25/12/2022. Tabelas. Censo Demográfico. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

IBGE. Censo Demográfico 2010: microdados da amostra - Paraná (Banco de Dados), Rio de Janeiro: IBGE, 2012. In: IBGE: Resultados do Censo Demográfico 2010, 2012. Disponível em: <<ftp.ibge.gov.br>>. Acesso em: 30 mai. 2023.

IPEA. Gestão Social. Observatório Ipea de Gestão do Conhecimento (GC) e Inovação na Administração Pública. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/observatorio/espaco-academico/86-politica-de-gestao-do-conhecimento#:~:text=%C3%89%20uma%20%C3%A1rea%20que%20visa,considerando%20%C3%B3gicas%20sociais%20e%20ambientais>>. Acesso em: 29 jan. 2024.

KAGEYAMA, A. A. Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008. 376p.

LANA, P. C.; MARONE, E.; LOPES, R. M.; MACHADO, E. C. The subtropical estuarine complex of Paranaguá Bay. In: SEELIGER, U.; KJERFVE, B. (Org.) *Coastal Marine Ecosystems of Latin America*. Berlin: Springer Verlag, p. 132-145, 2001.

MACEDÔNIO, A.C. A análise ecológica-energética aplicada à agricultura. In: LA ROVÈRE, Emílio L. (org). *Capacitação para a tomada de decisões na área de energia: Energia no meio rural*. FINEP/PNUD/UNESCO, 1990. 207p.

MEA - Millennium Ecosystem Assessment. *Ecosystem and human well-being: biodiversity synthesis*. World Resources Institute, Washington, DC, 2005a, 86p.

MEA - Millennium Ecosystem Assessment. *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Island Press, Washington, DC, 2005b, 137p.

MORUZZI MARQUES, P. E.; LACERDA, T. F. N. Agricultura orgânica, representação territorial e reprodução social da agricultura familiar: os agricultores ecologistas da serra

geral em Santa Catarina. *Ruris*, v. 2, n. 2., p. 137-158, 2008.

NOERNBERG, M. A.; ANGELOTTI, R.; CALDEIRA, G. A.; SOUSA, A. F. R. Determinação da sensibilidade do litoral paranaense à contaminação por óleo. *Brazilian Journal of Aquatic Science and Technology*, v. 12, n. 2, 49-59, 2008.

PARANÁ. Litoral do Paraná. Viage Paraná. Secretaria da Comunicação Social. Paraná Governo do Estado. Disponível em: <<https://www.viajeparana.com/Litoral-do-Parana>>. Acesso em: 01 jul. 2023.

PARANACIDADE. Lei Nº 15.211 - 17 de Julho de 2006. Base Legal - Lei de Criação. Secretaria das Cidades. Governo do Estado do Paraná. Disponível em: <[https://www.paranacidade.org.br/modules/cont\\_eudo/conteudo.php?conteudo=55](https://www.paranacidade.org.br/modules/cont_eudo/conteudo.php?conteudo=55)>. Acesso em: 19 mai. 2023a.

PARANACIDADE. Para ampliar alcance da Agenda 2030, Estado recebe Missão da OCDE na próxima semana. Secretaria das Cidades. Notícias. 18 mai. 2023. Disponível em: <<https://www.paranacidade.org.br/2023/05/12032/Para-ampliar-alcance-da-Agenda-2030-Estado-recebe-Missao-da-OCDE-na-proxima-semana.html>>. Acesso em: 19 mai. 2023b.

PARANÁINTERATIVO. Associações de Municípios. Secretaria das Cidades. Governo do Estado do Paraná. Disponível em: <[https://paranainterativo.pr.gov.br/portal/apps/w\\_ebappviewer/index.html?id=e822f9b3e82143b48b98d9052c45ad12](https://paranainterativo.pr.gov.br/portal/apps/w_ebappviewer/index.html?id=e822f9b3e82143b48b98d9052c45ad12)>. Acesso em: 19 mai. 2023a.

PARANÁINTERATIVO. Paraná Interativo. Secretaria das Cidades. Governo do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://paranainterativo.pr.gov.br/>>. Acesso em: 19 mai. 2023b.

PIERRI, N. O Litoral do Paraná: entre a riqueza natural e a pobreza social. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 8, 25-41, 2003.

PIERRI, N.; ANGULO, R. J.; SOUZA, M. C.; KIM, M. K. A ocupação e o uso do solo no litoral paranaense: condicionantes, conflitos e tendências. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 13, 137-167, 2006.

PORTAL DOS MUNICÍPIOS. Antonina. Termo de Compromisso Público assinado junto ao PARANACIDADE. Prefeitura Municipal de Antonina. Estado do Paraná. Disponível em:

<<https://portaldosmunicipios.pr.gov.br/download/public/arquivos/documentos/14/2019/01/17/dJiRzgFvRDXDa2EPCY1cnpPL1Yz7i6FRTSko4Qtm.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2023a.

PORTAL DOS MUNICÍPIOS. Antonina. Termo de Compromisso Público assinado junto ao PARANACIDADE. Prefeitura Municipal de Antonina. Estado do Paraná. 14 abr. 2018. Disponível em: <<https://portaldosmunicipios.pr.gov.br/download/public/arquivos/documentos/14/2019/01/17/dJiRzgFvRDXDa2EPCY1cnpPL1Yz7i6FRTSko4Qtm.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2023a.

PORTAL DOS MUNICÍPIOS. O Portal: Um canal de comunicação entre os municípios e o PARANACIDADE. Estado do Paraná. Disponível em: <<https://portaldosmunicipios.pr.gov.br/>>. Acesso em: 29 mai. 2023.

PORTAL DOS MUNICÍPIOS. Termo de Compromisso do município de Guaraqueçaba à Agenda 2023 da ONU, seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas metas. Prefeitura Municipal de Guaraqueçaba. Estado do Paraná. 29 jun. 2021. Disponível em: <<https://portaldosmunicipios.pr.gov.br/download/public/arquivos/documentos/119/2023/04/26/f7c2Cfh4IA7kUY51gzJlcjjq90thSDrB93Artxb.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2023a.

PORTUGUEZ, A. P.; SEABRA, G.; QUEIROZ, O. T. M. M. (orgs.). *Turismo, espaço e estratégias de desenvolvimento local*. João Pessoa/PB: Editora Universitária da UFPB. 2012. 396p.

RETIÈRE, M. I. H. *Agricultores inseridos em circuitos curtos de comercialização: modalidades de venda e adaptações dos sistemas agrícolas*. 2014. 114p. Dissertação (Mestrado em Ciências). Piracicaba: Programa de Pós-Graduação Interunidades em Ecologia Aplicada ESALQ-CENA, Universidade de São Paulo. 2014.

RODRIGUES, G. S.; NOVAES, R. M. L.; OLIVEIRA, P. de; NICODEMO, M. L. F.; OMOTE, H. de S. G. *Análise de desempenho socioambiental da integração lavoura-pecuária-floresta na Unidade de Referência Tecnológica Sítio Nelson Guerreiro – Brotas (SP)*. Relatório Técnico Embrapa Meio Ambiente; Embrapa Cerrados; Embrapa Pecuária Sudeste. Jun. 2015. (não publicado).

RODRIGUES, G. S.; OLIVEIRA, P. de; NOVAES, R. M. L.; PEREIRA, S. E. M.;

NICODEMO, M. L. F.; SENA, A. L. dos S.; BELCHIOR, E. B.; ALMEIDA, M. R. M. de; SANTI, A.; WRUCK, F. J. Avaliação de impactos ambientais de sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta conforme contexto de adoção. In: SKORUPA, L. A.; MANZATTO, C. V. (Ed.). Sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta no Brasil: estratégias regionais de transferência de tecnologia, avaliação da adoção e de impactos. Brasília: DF, Embrapa, p. 314-339, 2019.

RODRIGUES, G. S.; CAMPANHOLA, C. Sistema integrado de avaliação de impacto ambiental aplicado a atividades do Novo Rural. Pesquisa Agropecuária Brasileira, Brasília, v. 38, n. 4, p. 445-451, 2003.

ROUX, B.; FOURNEL, E. Multifuncionalidade e emprego nos estabelecimentos rurais franceses: um estudo nas zonas montanhosas de LanguedocRoussillon. In: CARNEIRO, M.J.; MALUF, R.S. Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro: Mauad, 2003, p. 169-199.

SECID - Secretaria das Cidades. Amlipa – Associação dos Municípios do Litoral do Paraná. Governo do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://www.secid.pr.gov.br/Endereco/Amlipa-Associacao-dos-Municipios-do-Litoral-do-Parana>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

SETU - Secretaria de Estado do Turismo do Paraná. Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS): Polo Turístico do Litoral Paranaense. Governo do Estado do Paraná. Curitiba/PR, 8 jun. 2010. 417p. Disponível em: <[http://antigo.turismo.gov.br/sites/default/turismo/DPROD/PDITS/PARANA/PDTIS\\_LITORAL\\_PARANAENSE.pdf](http://antigo.turismo.gov.br/sites/default/turismo/DPROD/PDITS/PARANA/PDTIS_LITORAL_PARANAENSE.pdf)>. Acesso em: 29 mai. 2023.

BALTAZAR, S. M. O zoneamento ecológico-econômico do litoral paranaense (ZEE PR–Litoral) como instrumento de justiça ambiental: efetividade pelo licenciamento e potenciais conflitos. In: SULZBACH, M. T.; ARCHANJO, D. R.; QUADROS, J. (orgs.). Litoral do Paraná: Território e perspectivas. Vol. 3 Dimensões de Desenvolvimento. 1 ed. Rio de Janeiro: Autografia, p. 7-24, 2018.

PAULA, E. V.; PIGOSSO, A. M. B.; WROBLEWSKI, C. A. Unidades de Conservação no Litoral do Paraná: evolução territorial e grau de implementação. In: SULZBACH, M. T.; ARCHANJO, D. R.;

QUADROS, J. (orgs.). Litoral do Paraná: Território e perspectivas. Vol. 3 Dimensões de Desenvolvimento. 1 ed. Rio de Janeiro: Autografia, p. 25-64, 2018.

SCHEFFER DA SILVA, A. et al. Observatório de Conservação Costeira do Paraná OC2: Uma nova ferramenta de apoio ao desenvolvimento regional. In: Litoral do Paraná: Território e Perspectivas. Vol. 1 Sociedade, Ambiente e Gestão. 1 ed. Curitiba: Brazil Publishing. v. 1. p. 249-273, 2016.

SUSTENTABILIDADE URBANA. Certificado de Adesão – PARANACIDADE ao Movimento Nacional ODS Nós Podemos. Secretaria das Cidades. Governo do Estado do Paraná. Disponível em: <[https://sustentabilidadeurbana.org.br/ods/wp-content/uploads/2017/10/CERTIFICADO-ADES%C3%83O-PARANACIDADE\\_NMNP-ODS-NACIONAL.pdf](https://sustentabilidadeurbana.org.br/ods/wp-content/uploads/2017/10/CERTIFICADO-ADES%C3%83O-PARANACIDADE_NMNP-ODS-NACIONAL.pdf)>. Acesso em: 29 mai. 2023a.

SUSTENTABILIDADE URBANA. Municípios com Termo de Compromisso aos ODS. Secretaria das Cidades. Governo do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://sustentabilidadeurbana.org.br/ods/municipios-com-termo-de-compromisso-aos-ods/>>. Acesso em: 19 mai. 2023b.

SUSTENTABILIDADE URBANA. Paranacidade. Secretaria das Cidades. Governo do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://sustentabilidadeurbana.org.br/ods/>>. Acesso em: 19 mai. 2023c.

SUSTENTABILIDADE URBANA. Termo de Adesão - PARANACIDADE ao Movimento Nacional ODS Nós Podemos. Secretaria das Cidades. Governo do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://sustentabilidadeurbana.org.br/ods/wp-content/uploads/2017/07/Termo-de-Ades%C3%A3o-PARANACIDADE-2-PAGINAS.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2023d.

TRIVELLATO, Gabriela Maria Leme. Espaços rurais brasileiros na arte naïf de Marcelo Schimaneski: desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura. Guaju, v. 6, n. 2, p. 100-123, 2020.

TRIVELLATO, Gabriela Maria Leme. Sistema de avaliação ponderada da multifuncionalidade da agricultura: seres humanos e serviços ecossistêmicos. 2021. 212p. Dissertação (Mestrado em Ciências). Piracicaba: Programa de Pós-Graduação Interunidades em Ecologia

Aplicada ESALQ-CENA, Universidade de São Paulo. 2021.

TRIVELLATO, Gabriela Maria Leme; DOS SANTOS, Mayara Araújo. O Papel dos Seres Humanos na Manutenção dos Ecossistemas. *Revista Relicário*, v. 6, n. 11, p. 104-116, 2019.

UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Estado do Paraná: as 10 mesorregiões. Disponível em: <<http://paginapessoal.utfpr.edu.br/fernandoramme/mapas/prme>>. Acesso em: 30 mai. 2023.

VELLOSO, Carolina Quiumento. Indicação geográfica e desenvolvimento territorial sustentável: a atuação dos atores sociais nas dinâmicas de desenvolvimento territorial a partir da ligação do produto ao território (um estudo de caso em Urussanga, SC). 2008. 166p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas). – Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina. 2008.

VILAIN, L. La méthode IDEA: Indicateurs de durabilité des exploitations agricoles: Guide d'utilisation. 3<sup>ème</sup> édition. EditionsEducagri, Dijon, France, 2008. 100 p.

VILAIN, Lionel. (coord.) La Méthode IDEA - Indicateurs de Durabilité des Exploitations Agricoles: guide d'utilisation (2<sup>ème</sup> édition). Dijon: Ed. Educagri; Min. Agric. Et de la Pêche; La Bergerie National Rambouillet. 2003. 148 p.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas—o “rural” como espaço singular e ator coletivo. *Estudos sociedade e agricultura*, v. 8, n. 2, p. 87-145, 2000.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 336 p.

# 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 autocitação 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.

### 6. Indexadores:

