

# CSDT

controle social e  
desenvolvimento territorial

control social y  
desarrollo territorial





## **Editores**

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 – 14ª 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:** Vale do Mazomba, Itaguaí - Rio de Janeiro.



# Sumário

<b>Apresentação – 14ª Edição</b> .....	<b>4</b>
<b>Editorial</b> .....	<b>5</b>
1. Protagonismo, Centralidade e Autonomia dos Povos Quilombolas: a experiência da Cartografia Social em ações extensionistas no Quilombo de Ribeirão em Brumadinho, Minas Gerais.....	<b>7</b>
2. A Gestão Sustentável das Águas e a Participação Social: estudo de caso do Rio Mazomba, Itaguaí-RJ.....	<b>29</b>
3. Educar para a cidadania: uma experiência pública participativa e integrativa com comunidades periféricas .....	<b>49</b>
4. Extensión Universitaria: aporte a los dueños de viveros del cantón Milagro, Ecuador .....	<b>58</b>
5. Agroecologia, Sociedade Civil, Políticas Públicas e Agroecologia Urbana: a construção do Sistema Participativo de Garantia da Região Metropolitana de Belo Horizonte .....	<b>75</b>
6. A Transparência dos Investimentos para a Sustentabilidade e a sua influência no Pacto pela BIG: o caso do abastecimento de água em Angra dos Reis/RJ.....	<b>97</b>
7. Gestão Social, Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas: perspectivas para o caso de Maricá-RJ.....	<b>120</b>
8. Pensar a Gestão Social na Prática: o Observatório Territorial do Colegiado BIG/RJ .....	<b>136</b>
<b>Praticando Gestão Social</b> .....	<b>156</b>
9. Um panorama da atuação do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social no Colegiado Territorial do Cariri .....	<b>157</b>
10. Grupo de Pesquisa GESDEL – Gestão Social e Desenvolvimento Local: 12 anos de história na produção e aplicação de conhecimentos na Amazônia .....	<b>166</b>
11. A construção de um novo curso do Campo de Públicas no Sul da Bahia .....	<b>177</b>
Política Editorial .....	<b>186</b>



# Apresentação – 14ª Edição

## XII ENAPEGS e abertura da Revista para Editores do IGS

A revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial – CSDT, projeto inicialmente apoiado pelo edital CAPES 55/2013 publicou em 2023 sua 13ª edição, mantendo:

- Política de acesso livre no sistema de Editoração Eletrônica de Revista (SEER)
- Missão de “*contribuir para uma compreensão da importância dos territórios no desenvolvimento multidimensional, considerando a participação cidadã na gestão pública e a ação dos conselhos gestores de políticas públicas no exercício do controle social.*”
- Parcerias estruturantes entre Programas de Pós-Graduação da EBAP/FGV, PPGCTIA/UFRRJ e de Mestrado em Desenvolvimento Regional da UFT, que constituíram o Comitê Editorial.

O projeto inicial intitulado “Gestão Social e cidadania: o controle social do desenvolvimento regional”, têm como primeiro objetivo “*Avançar na construção do campo da Gestão Social, principalmente na perspectiva do controle social do desenvolvimento do território*”. O Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), criado na EBAPE/FGV está coordenado desde sua criação, há três décadas por TENÓRIO<sup>1</sup>. As discussões sobre Gestão Social se dão principalmente na Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS) operada no aplicativo de internet WhatsApp e em reuniões, e nos Encontros Nacionais de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS).

O projeto do 12º ENAPEGS, realizado em 2023 pelo Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PEPEDT/UFRRJ) com apoio da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) contempla a proposta de constituição de uma organização permanente destinada a promover e divulgar a discussão da memória dos ENAPEGS. Tal proposta difundida na RGS, foi discutida, aprovada e instituída com a denominação de Instituto de Gestão Social (IGS) em 25/11/2022, com sede na Universidade Federal de Lavras/MG (UFLA). O IGS é formado por pesquisadores/as em Gestão Social de programas de ensino, pesquisa e extensão do Brasil e outros países da América Latina, ele adotou sistema de gestão colegiada.

Os editores da Revista CSDT, integrantes deste colegiado, fizeram a proposta de abrir o comitê editorial para integrantes do IGS e vincular oficialmente o apoio do IGS. O Acordo firmado entre os editores desta revista e o colegiado do IGS passa a ser efetivo a partir de 2024, com esta 14ª edição preparada por organizadores do 12º ENAPEGS, selecionando artigos na sua maioria entre os premiados e, com apoio da FAPERJ.

Esta edição submete aos leitores duas propostas de novas sessões: Práticas de Gestão Social e Referências Teóricas da Gestão Social. Nesta edição os conteúdos são relacionados com projetos de edição de livros do 12º ENAPEGS, com apoio da FAPERJ e Participação do IGS, envolvendo ampla discussão e avaliação pelos integrantes dos IGS.

Ressalta-se que a realização do XII ENAPEGS, bem como seus produtos, contaram com apoio financeiro da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), via Edital FAPERJ N° 15/2022.

---

<sup>1</sup> Fernando Guilherme Tenório (organizador), Gestão Social, um programa de ensino, pesquisa e extensão na FGV EBAPE: 30 anos - Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.



## Editorial

“Praticando Gestão Social”: a equipe de produção desta 14ª edição da Revista CSDT procurou organizar textos do 12º ENAPEGS e do Enapegs na Prática, realizado na Baía da Ilha Grande/RJ (BIG), de maneira a criar uma narrativa sobre a Prática da Gestão Social na Extensão Universitária. Os três primeiros textos, no espírito da Dialógica segundo Paulo Freire, relatam experiências com: cartografia social no quilombo do Ribeirão, em Brumadinho, na região metropolitana de Belo Horizonte/MG; cartografia participativa para pagamentos por serviços ambientais (PSA) numa ottobacia hidrográfica do rio Mazomba em Itaguaí, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro/RJ; ea organização de um congresso popular com vozes periféricas na Região Metropolitana do Porto Alegre/RS. Os três seguintes abordam a questão do Controle Social por organização de viveiristas na periferia de Milagro, polo urbano do litoral sul do Equador; por sistema participativo de garantia da produção agroecológica na região metropolitana de Belo Horizonte/MG; e na concessão da gestão do serviço autônomo de abastecimento de água e esgoto (SAAE) do município de Angra dos Reis/RJ. Os dois últimos abordam a Gestão social de territórios no caso da alocação de recursos oriundos de royalties do petróleo no município de Maricá/RJ; e na construção de um pacto pela sustentabilidade da BIG. Finalmente, a equipe apresenta sugestão de inclusão na Política Editorial as linhas de ação de Programas de Ensino, Pesquisa e Extensão que são referências em Gestão Social, dando início a um projeto intitulado “Praticando Gestão Social”. Para ilustrar, convidou três organizações de pesquisadoras(es) a relatar suas práticas. Trata-se do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social da Universidade Federal do Cariri Cearense (LIEGS/UFCA), do Grupo de Pesquisa Gestão Social e Desenvolvimento Local da Universidade da Amazônia (GESDEL/UNAMA) e da Coordenação do Bacharelado em Gestão Pública e Social da Universidade Federal do Sul da Bahia (BGPS/UFSB). O LIEGS organizou o primeiro e o décimo ENAPEGS, e está iniciando, em ambiente virtual, um curso de especialização a distância de Economia Solidária, Inovação e Gestão Social. O depoimento mostra sua importância para o Colegiado Territorial do Cariri; O GESDEL, que organizou o 6º ENAPEGS, traz a memória do Desenvolvimento Local na Amazônia e dos movimentos sociais que surgiram a partir dos anos 70 no contexto dos grandes projetos de desenvolvimento econômicos da região. Iniciou em 2016, uma série “Gestão Social e Desenvolvimento Local” que está publicando um livro a cada dois anos; O



BGPS/UFSB ilustra a influência da GS na prática de uma das “novas universidades” criadas até 2013. Neste caso, com a missão de estar a serviço do desenvolvimento territorial, impõe “o reconhecimento de fenômenos históricos como colonialismo e racismo epistêmico e, portanto, [uma universidade] pautada no resgate dos saberes dos povos originários e suas culturas para promover um ‘encontro dos saberes’.”

O que se busca com esta proposta de discussão (Praticando Gestão Social) é construir etapas que promovam relações de reflexão e prática da difusão da Gestão Social (GS), conectando plataformas, atividades editoriais, eventos, cursos e um blog da GS.

Boa leitura a todos(as)!

Prof. Patrick Maurice Maury (UFRRJ).





14ª Edição - 2024

## **1. Protagonismo, Centralidade e Autonomia dos Povos Quilombolas: a experiência da Cartografia Social em ações extensionistas no Quilombo de Ribeirão em Brumadinho, Minas Gerais**

*Protagonism, Centrality and Autonomy of Quilombola Peoples: the experience of Social Cartography in extension actions in Quilombo de Ribeirão in Brumadinho, Minas Gerais*

*Protagonismo, Centralidad y Autonomía de los Pueblos Quilombolas: la experiencia de la Cartografía Social en acciones de extensión en el Quilombo de Ribeirão en Brumadinho, Minas Gerais*

**Amanda Ribeiro Carolino<sup>1</sup>**

**Armindo dos Santos de Sousa Teodósio<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup>Geógrafa (PUC Minas) e Mestra em administração pelo Programa de Pós-graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PPGA/PUC Minas.

E-mail: [amandarc.dsg@gmail.com](mailto:amandarc.dsg@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9269896971140579>.

<sup>2</sup>Professor Adjunto IV do Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais/PPGA – PUC Minas. Líder do Núcleo de Pesquisa em Ética e Gestão Social (NUPEGS)/PPGA PUC Minas.

E-mail: [armindo.teodosio@gmail.com](mailto:armindo.teodosio@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2167878748442691>.



## Resumo

O artigo discute a construção de mapeamentos participativos através da atuação de um núcleo de pesquisa de uma instituição de ensino superior, com especial destaque para a Cartografia Social, na comunidade quilombola de Ribeirão, no município de Brumadinho, Minas Gerais. Em 2019, aconteceu um dos mais importantes crimes ambientais corporativos com a ruptura de uma barragem de resíduos de mineração em Brumadinho. Diferentes impactos e implicações sobre a realidade das comunidades deste município fazem desse contexto de pesquisa e extensão universitária um campo central para a compreensão das lutas dos povos tradicionais pela conquista de direitos, sobretudo o de existir e resistir nessa realidade territorial. Como base teórica, o artigo problematiza a Cartografia Social, a Territorialidade e as lutas das populações quilombolas pelo direito à gestão de seus territórios. Em termos metodológicos, a intervenção se insere no campo da pesquisa-ação, com orientação para o fortalecimento do protagonismo, autonomia e centralidade dos atores do quilombo de Ribeirão. Os resultados denotam a importância de metodologias não-extrativistas de produção de conhecimento como estratégia para a relação entre atores do campo universitário e dos povos tradicionais.

**Palavras-chave:** Cartografia Social; Conflitos Ambientais; Extensão Universitária; Quilombos; Brumadinho.

## Abstract

The article discusses the construction of participatory mappings through the work of a research center at a higher education institution, with special emphasis on Social Cartography, in the quilombola community of Ribeirão, in the municipality of Brumadinho, Minas Gerais. In 2019, one of the most significant corporate environmental crimes occurred with the rupture of a mining waste dam in Brumadinho. Different impacts and implications on the reality of the communities in this municipality make this context of research and university extension a central field for understanding the struggles of traditional peoples to gain rights, especially to exist and resist in this territorial reality. As a theoretical basis, the article problematizes Social Cartography, Territoriality and the struggles of Quilombola communities for the right to manage their territories. In methodological terms, the intervention falls within the field of action research, with guidance on strengthening the protagonism, autonomy and centrality of the actors of the Ribeirão Quilombo. The results denote the importance of non-extractive knowledge production methodologies as a strategy for the relationship between actors in the university field and traditional peoples.

**Key words:** Social Cartography; Environmental Conflicts; University Extension; Quilombos; Brumadinho.

## Resumen

El artículo analiza la construcción de mapeos participativos a través del trabajo de un centro de investigación de una institución de educación superior, con especial énfasis en Cartografía Social, en la comunidad quilombola de Ribeirão, en el municipio de Brumadinho, Minas Gerais. En 2019, uno de los delitos ambientales corporativos más importantes ocurrió con la ruptura de una presa de residuos mineros en Brumadinho. Diferentes impactos e implicaciones en la realidad de las comunidades de este municipio hacen de este contexto de investigación y extensión universitaria un campo central para comprender las luchas de los pueblos tradicionales por conquistar derechos, especialmente para existir y resistir en esta realidad territorial. Como base teórica, el artículo problematiza la Cartografía Social, la Territorialidad y las luchas de las poblaciones quilombolas por el derecho a gestionar sus territorios. En términos metodológicos, la intervención se inscribe en el campo de la investigación-acción, con orientación para fortalecer el protagonismo, la autonomía y la centralidad de los actores del quilombo de Ribeirão. Los resultados denotan la importancia de las metodologías de producción de conocimiento no extractivas como estrategia para la relación entre los actores del ámbito universitario y los pueblos tradicionales.

**Palabras clave:** Cartografía Social; Conflictos Ambientales; Extensión Universitaria; Quilombos; Brumadinho.



## INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, o termo “cartografia” esteve atrelado à produção de mapas por parte de geógrafos, biólogos, engenheiros e demais técnicos responsáveis pela prática de delimitar e representar territórios. Grande parte destes mapeamentos trazem consigo elementos básicos referentes às características físicas de um determinado espaço, o que consequentemente não possibilita a visualização dos contextos sociais e históricos que compõem a dinâmica estrutural desses territórios, criando uma imagem superficial e estereotipada dessas localidades. Segundo Perán (2013), a cartografia é uma ciência da representação de um território, especialmente destinada à sua gestão política, social, cultural e afetiva.

Levando em consideração a dimensão simbólica, cultural e afetiva dos territórios, têm-se a cartografia social, que surge no campo das ciências humanas e sociais como um novo modo de desenvolver mapeamentos e pesquisas junto às comunidades tradicionais, populações em situação de vulnerabilidade, e demais cidadãos que se encontram à margem da sociedade. Almeida (2011) estabelece que, a cartografia social é um instrumento que possibilita a emancipação das

comunidades em seus respectivos espaços no processo de representação do seu espaço vivido (Tuan, 1989), no compartilhamento de saberes, histórias, na reivindicação de demandas, e como mecanismo de gestão do território. A cartografia social estabelece uma ruptura com o monopólio de classificações identitárias e territoriais desenvolvidas durante anos pelo sistema colonial, que não concebia como elementos de um território as histórias, saberes, resistências e modos de vida existentes nestes espaços.

O presente estudo tem como foco apresentar a trajetória de uma pesquisa de cunho extensionista do Núcleo de Pesquisa em Ética e Gestão Social (NUPEGS) do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), que vem sendo desenvolvida junto a uma comunidade quilombola localizada no município de Brumadinho, Minas Gerais. A motivação desse estudo se deu após a tragédia-crime de 2019, quando houve o rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão em Brumadinho. Desde então, a população da cidade vem enfrentando um constante processo de violação de direitos por parte de atores externos que chegaram ao local depois do acontecimento.



A violação de direitos dos atingidos ocorre a partir do momento que estes atores externos (assessorias técnicas; grupos de pesquisas; movimentos sociais e outros) assumem o papel de protagonistas frente a resolução de demandas e diálogo com as instâncias de justiça responsáveis pela reparação dos danos da tragédia, vale ressaltar que não são todos atores externos, mas, uma boa parte das instituições não têm atendido as expectativas dos moradores das comunidades. Com as comunidades quilombolas não têm sido diferente, uma vez que diferentes agentes externos que vão ao território coletam dados e não retornam com devolutivas para a comunidade, quando a fazem apenas entregam os resultados com linguagem técnica e acadêmica dificultando a interpretação e compreensão desses sujeitos.

No município de Brumadinho existem quatro comunidades quilombolas certificadas desde o ano de 2010 pela Fundação Cultural Palmares, sendo elas a comunidade do Sapé, Rodrigues, Marinhos e Ribeirão. Ambas são estruturadas a partir da união entre os pares, com base em sua identidade étnica, luta, preservação de seus valores, resistências e territorialidade, entretanto encontram-se ainda na invisibilidade, silenciadas por pressões econômicas,

fundiárias, processos discriminatórios e de exclusão social (Arruti, 2011).

O recorte deste estudo foi o quilombo de Ribeirão, e a primeira visita efetuada à comunidade se deu no mês de junho de 2021, a partir de então têm sido efetivadas viagens frequentes ao território. Dentre as inúmeras demandas existentes na realidade da comunidade, emergiu durante diálogos estabelecidos com o grupo quilombola a existência de diversos conflitos socioambientais relacionados ao uso e ocupação do território quilombola e violação de direitos dos povos tradicionais, no pós tragédia-crime com o rompimento da barragem da Minas Córrego do Feijão em 2019, como já mencionado anteriormente.

Desse modo, foi apresentado à comunidade a proposta da cartografia social, e desde então os quilombolas de Ribeirão vêm produzindo mapas participativos que retratam a realidade do grupo, não apenas na perspectiva física, mas também subjetiva. Além desses aspectos, através da cartografia social foi possível acessar as demandas da comunidade, a forma como os atores locais se organizam no território e também os impactos da chegada de diversos agentes externos ao território quilombola. Ao final, foi possível compreender como os quilombolas fazem a gestão do seu território, bem



como o manejo dos recursos naturais ali existentes.

Nos tópicos desse estudo foram discutidas abordagens teóricas relacionados ao território enquanto mecanismo de manutenção destes grupos em sociedade, bem como o conceito de “Quilombo” e o formato organizativo destes grupos e suas peculiaridades. Foi desenvolvido também um referencial pautado na teoria e aplicação da cartografia social como ferramenta metodológica inclusiva, que visa fomentar a participação e engajamento das comunidades e diferentes grupos sociais nos processos que envolvem a delimitação de seus territórios e resolução de conflitos e demandas locais. Por fim, serão apresentados os resultados dessa pesquisa que está em andamento junto ao quilombo de Ribeirão, Brumadinho - Minas Gerais.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

### ***Comunidades Quilombolas***

As comunidades quilombolas surgiram na história brasileira como um núcleo organizado a partir de uma resistência coletiva anticolonial. As primeiras comunidades quilombolas no Brasil aparecem por volta de 1559 quando houve os primeiros registros de escravos que fugiam para locais de difícil acesso, nos quais formavam

pequenas comunidades de trabalhadores escravizados, de forma independente ou associada à resistência contra a dominação colonial. Estes primeiros agrupamentos, formados predominantemente por africanos, receberam inicialmente o nome de “mocambo, quilombo, palmar, coito” (Maestri; 1997, p. 107).

Arruti (2008) destaca que o conceito de quilombo passou por diversas semânticas ao longo da história. Os significados mais enraizados na literatura dizem respeito aos descendentes de escravos africanos que viveram durante anos no Brasil colônia exercendo suas atividades nas fazendas coloniais. Ao longo do período colonial, esses trabalhadores negros designados como “escravos” serviram por décadas as famílias coloniais, exercendo suas atividades nas lavouras, e as mulheres trabalhando dentro dos casarões nas atividades destinadas aos afazeres domésticos (Moura; 2020).

Os primeiros indícios de formação de quilombos se deram através da revolta dos escravos em relação ao sistema colonial escravista, uma vez que, estes sujeitos eram submetidos a condições desumanas de trabalho e se viam diante de um quadro social não reversível em decorrência do sistema político (colonial) da época, que não favorecia em nada as condições de vida desses



homens e mulheres na sociedade brasileira. Portanto, esses grupos se propuseram a rebelar contra o sistema opressor. Essas revoltas/rebeliões se deram em decorrência dos maus tratos aos quais esses homens e mulheres negros(as) eram submetidos (Moura, 2020). Grande parte dessas atribuições desenvolvidas pelos negros extrapolavam as condições ideais de trabalho servil, onde os mesmos eram explorados por seus senhores de engenho e tinham suas subjetividades violadas pela exploração.

Historicamente, o termo “Quilombo” esteve atrelado à formação de núcleos organizativos constituídos por escravos fugidos das grandes fazendas coloniais, que se dirigiam em direção às matas para formar seus esconderijos. Desse modo, os “quilombos eram considerados como toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenha ranchos levantados nem se achem pilões neles” (Moura, 2020, p. 16).

A estrutura colonial não permitia possibilidades que dinamizasse positivamente a vida do escravo, logo este se viu na necessidade de se organizar em movimentos ou grupos de negação ao sistema daquele período histórico (Moura, 2020). Os quilombos representavam, portanto, um grupo de negros escravizados que se organizavam

em espaços afastados para manter seus modos de vida, e assegurar sua existência frente a violências exercidas pelos senhores de engenho. Leite (1999) ao caracterizar as comunidades quilombolas, chama atenção para as variações existentes no termo “quilombo”, considerando-o enquanto um termo singular, uma vez que dentro dos núcleos organizativos existem diferentes etnias, manifestações populares, relações sociais e até mesmo conflitos. Logo, entendemos que não existe um padrão para definir tais estruturas, pois, cada quilombo possui suas especificidades.

Atualmente, ao adentrar no contexto das comunidades quilombolas contemporâneas ou chamadas comunidades remanescentes de quilombo, é possível identificar a existência destes grupos com base em suas vivências e práticas culturais estabelecidas e perpetuadas em um determinado território, cercado por famílias afrodescendentes que reproduzem e procuram manter a ancestralidade de seus antepassados que um dia estiveram presentes nesse mesmo território. Leite (2008; 2014) enfatiza que o quilombo não se restringe apenas a um fator histórico, há conjunturas e acontecimentos ligados ao passado vitorioso dos povos africanos que foram escravizados, mas é um



conceito que a cada dia ganha novos contornos e significados com base na dinâmica social de cada grupo, podendo estes ser considerados como núcleos de resistência, uma vez que se reafirmam ainda hoje dentro de um sistema que os segrega e marginaliza no tecido social. Um dos representantes dessa população quilombola é o movimento negro, caracterizado como um movimento de resistência e luta mediante a reivindicação de demandas emergentes dos quilombos, dado que, historicamente, estes grupos sempre estiveram situados em locais com baixa infraestrutura de equipamentos básicos de saúde, educação e transporte. Logo, os mesmos se veem como uma camada vulnerável e invisível na sociedade. A Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ) é uma organização sem fins lucrativos, que atua na articulação das demandas e movimentos sociais negros compostos pelas comunidades quilombolas de todo o Brasil. Foi a partir da constituição da CONAQ que o movimento quilombola ganhou visibilidade no cenário nacional. Contudo, esse órgão hoje é um dos maiores agentes ativos do movimento negro no Brasil contemporâneo e proporciona um debate que visa fortalecer a perspectiva de que o país mantém em suas estruturas, profundas pluralidades étnicas.

### ***Território e Territorialidade***

Pode-se constatar que o território é uma categoria de análise geográfica que tradicionalmente esteve atrelado à ideia de “espaço de poder e controle a partir de uma delimitação física do espaço”. Para o geógrafo Milton Santos (1978; 2005), não é possível partir para a definição do que seja o território enquanto abordagem teórica sem antes pensar no espaço geográfico. O autor propõe que o espaço geográfico é algo concreto, que não pode ser considerado como abstrato, uma vez que o mesmo é a junção entre o espaço material e o social. Santos (1978) considera, portanto, o espaço como um conjunto de configurações espaciais e sociais, formado por um conjunto indissociável de componentes que se complementam e contradizem em forma de objetos e sistemas de ações sociais. Santos (1978; p. 81) afirma que,

“O espaço como produto social, é sempre especificado por uma relação definida entre as diferentes instâncias de uma estrutura social: a econômica, a política, ideológica e a conjuntura das relações sociais que dela resultam. O espaço, portanto, é sempre uma conjuntura histórica e uma forma social que recebe seu sentido dos processos sociais que se exprimem através dele. O espaço é suscetível de produzir, em troca, efeitos específicos sobre os outros domínios da conjuntura social, devido à forma particular de articulação das instâncias estruturais que ele constitui”.



Com base nessa perspectiva, Santos (2003) afirma que a configuração do espaço é distinta para cada sociedade, uma vez que estas possuem sua própria formação socioespacial a partir da realidade a qual encontra-se inserida. Após passar pela dimensão socioespacial, o autor finalmente chega ao conceito de território, considerando inicialmente, este como um elemento que pertence ao Estado. Santos (1978) pressupõe, portanto o conceito de território a partir de duas totalidades, são elas: 1ª Totalidade - dos modos de produção (capitalista) e/ou do mundo social, sendo este o espaço geográfico; 2ª Totalidade - da formação socioespacial, sendo o Estado e o seu território.

Em vista disso pode-se considerar que, o território a partir da abordagem de Santos (1978; 1998; 2003), trata-se de algo não organizado apenas pelo Estado, e também não se encontra restrito às dimensões sociopolíticas, não podendo ser considerado apenas como um espaço de delimitação de poderes. Partindo dessa concepção de território pertencente ao Estado, Santos (2003) traz à tona outra abordagem, o conceito de “território usado”.

Para o autor, esse território entendido como análise social deve ser compreendido também como usado, visto que o território usado é

simultaneamente material e social, formado por um raciocínio semelhante ao que designamos como espaço geográfico anteriormente. O território-forma é o espaço geográfico em uma dimensão material, enquanto o território usado é o espaço material mais o espaço social. O território usado é constituído pelo território forma – espaço geográfico do Estado – e seu uso, apropriação, produção, ordenamento e organização pelos diferentes agentes que o compõem: as firmas, as instituições (incluindo o Estado), e pôr fim à sociedade civil (Santos, 1998). Vale ressaltar que, o território deve ser considerado como um espaço de apropriação por diferentes grupos e contextos sociais que dão significado a essa dimensão física e política, construindo uma nova perspectiva, a “simbólica”. Essa dimensão e apropriação simbólica dos territórios por diferentes grupos e agentes, recebe o nome de “territorialidade”.

Saquet (2007) afirma que território e territorialidade de fato ocorrem através do desempenho do Estado, entretanto elas ocorrem também por intermédio de outras ações sociais, desenvolvidas pelas organizações políticas e pelos indivíduos. Essa concepção tem sido considerada por muitos autores como uma renovação no conceito, uma vez que ela visa identificar através do



âmbito da organização dos fenômenos sociais como ocorrem as relações de poder, uso, apropriação e o desenvolvimento de ações que busquem valorizar as identidades simbólico-culturais que constitui o território, formando suas diferentes territorialidades.

Haesbaert (1997; 2007) introduz debates extremamente relevantes que partem do conceito de território já apresentados por outros autores que o antecederam (Santos, 1978; 1998; 2003), porém com enfoque em uma perspectiva contemporânea da aplicabilidade e uso desse conceito. Desse modo, Haesbaert (1997) defende inicialmente a ideia do território enquanto dimensão espacial que se revela por meio de processos de dominação, pelos meios de produção material como também pelos processos políticos. Haesbaert (2007) afirma que o território desde sua origem surge com duas concepções, a material e simbólica. Isso porque, etimologicamente falando, a palavra “território” lembra terra-territorium como também terreo-territor que está relacionado à ideia de dominação jurídico-político. “Território, assim, em qualquer acepção, tem a ver com poder, mas não apenas ao tradicional poder político. Ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais concreto, de

dominação, quanto ao poder no sentido mais simbólico, de apropriação” (Haesbaert, 2017, p.02).

Com base nessa abordagem, Haesbaert (2014) destaca que existe uma perspectiva territorial, com conotação material e funcional (política ou econômica), que é identificada com os grupos hegemônicos das sociedades, e uma contrária a esta, considerada como mais simbólica e pluralista sendo associada aos grupos subalternos e suas lutas de resistência. Desse modo o autor afirma que:

“(…) a distinção dos territórios se dá de acordo com aqueles que o constroem, sejam eles indivíduos, grupos sociais/culturais, o Estado, empresas e instituições como a Igreja. Os objetivos de controle social que se dão em ações de territorialização variam conforme a sociedade e a cultura (classe, idade, raça, gênero)” (Haesbaert, 2014, p. 59).

A partir dessa distinção, pode-se constatar uma divergência entre os termos, tanto o território funcional/material quanto o simbólico/pluralista são duas formas distintas de produção do território enquanto um recurso, onde os poderes hegemônicos tendem a valorizar seu caráter funcional e mercantil, e os subalternos valorizando mais o território enquanto garantia de sua sobrevivência no dia a dia.

Ao chegar ao conceito de territorialidade, Haesbaert (2014),



ênfatisa que a territorialidade pode ser entendida como uma “abstração” teórica do conceito de território, uma vez que essa pode ser apreendida em um sentido “afetivo e material” quanto o imaterial no plano “simbólico e imaginado”, como também na concepção do espaço vivido. Raffestin (1993) define a territorialidade enquanto um valor particular de cada ator em seu respectivo espaço, uma vez que ela reflete a multidimensionalidade do “vivido” territorial pelos componentes de uma coletividade, e pelas sociedades em geral.

### ***Cartografia Social e Mapeamentos Participativos***

O termo cartografia diz respeito a uma área da ciência geográfica responsável pela produção de mapas, cartas topográficas, imagens de satélite e outros materiais capazes de representar um dado território. No caso da cartografia social, essa diz respeito à produção de mapas pelos diferentes grupos que compõem o tecido social de um determinado território, logo, o Estado e outras instituições deixam de serem os únicos a produzir mapas e evidenciam a partir dessa nova realidade o fim de sua hegemonia frente à elaboração de mapas territoriais (Acselrad & Viégas, 2013). Almeida (2013) chama atenção para uma

particularidade da cartografia social, visto que essa busca revelar uma pluralidade de descrições abertas e “conectáveis” voltadas para as múltiplas experiências, vivências e realidades localizadas dentro de um mesmo território, valorizando as linguagens e tradições locais.

A prática da cartografia social é entendida como a apropriação das técnicas de produção de mapas territoriais e outros modos de representação do espaço, por atores sociais que historicamente são excluídos e marginalizados da sociedade e dos processos de tomada de decisão de seus territórios. Com a inserção da cartografia social, esses sujeitos passam a participar ativamente dos processos de delimitação, reivindicação e tomadas de decisão referentes ao espaço ao qual estão inseridos, assim a partir desse protagonismo e autonomia frente a produção dos mapas, os direitos dessas populações passam a ser atendidos e cada vez menos estes tendem a ter seus respectivos direitos violados. De modo geral, Acselrad e Viégas (2013, p. 18) definem os objetivos da cartografia social como:

“Visa dar visibilidade aos grupos sociais, seus territórios, territorialidades, representações, identidades, conflitos e lutas por reconhecimento de direitos; auxilia na ampliação do conhecimento dos grupos sociais sobre seus territórios, sobre suas



histórias e sobre os usos que fazem de seus recursos naturais; contribui para os processos de reivindicação, de defesa e de proteção dos territórios e de seus recursos; fortalece organizações indígenas e quilombolas; e amplia o diálogo entre os povos tradicionais e as instituições governamentais e não governamentais”.

Durante o processo de produção dos mapas na cartografia social, são deixados de lado os critérios de objetividade e neutralidade. Os mapas sociais e comunitários são carregados de afetos e subjetividades, tais mapas são entendidos como mapeamentos socioafetivos, uma vez que durante a construção dos elementos no mapa, os atores sociais vão dando significado a cada elemento. Esse é o diferencial da cartografia social, pois, o cartógrafo torna-se um ator coletivo que produz e compartilha conhecimento no ato da construção dos mapas referentes ao território (Tetamanti, 2018).

Ressalta-se que, os cartógrafos dos mapeamentos participativos também são aprendizes de seus respectivos territórios, uma vez que durante a prática de produção dos mapas são levantados temas e resgates históricos, principalmente por parte dos mais velhos. Desse modo, a prática se torna um processo de compartilhamento de saberes, histórias e o produto final consiste não apenas em um desenho artesanal, mas no fortalecimento dos

laços comunitários e afetivos da comunidade.

De acordo com Gorayeb (2014), o mapeamento participativo é uma representação do espaço realizada pelos grupos que habitam esse território, logo, esses sujeitos possuem autonomia para construir e adaptar os mapas de acordo com os objetivos e necessidades do grupo. Grande parte desses mapas servem de instrumento para a luta por direito à posse de terras, reivindicação de demandas específicas, tais como: acesso a equipamentos públicos de saúde, educação, lazer e outros. Vale ressaltar que o mapeamento participativo é um instrumento da Cartografia Social, e através dos mesmos os grupos e comunidades retratam a forma como vivem e desenvolvem seus espaços físicos, simbólicos e afetivos.

Portanto, o mapeamento participativo é construído à medida que o morador do território vai conduzindo a elaboração do mapa, criando seus elementos e símbolos, com isso os mapas “artesanais” vão se tornando representações concretas do espaço vivido (Tuan; 1982) da comunidade, e conseqüentemente esses mesmos mapas, reproduzem todo o conhecimento desse povo acerca de sua cultura e seu território (Almeida, 2011).



## PERCURSO METODOLÓGICO

O presente estudo se configura como uma pesquisa de cunho qualitativo, embasada em uma abordagem interpretativa e crítica. Como se trata de uma pesquisa de caráter social, desenvolvida no seio da comunidade. Denzin e Lincoln (2006) salientam que pesquisas qualitativas de cunho social podem ser entendidas como uma práxis que visa a compreensão, a interpretação e a explicação de um conjunto delimitado de acontecimentos que é a resultante de múltiplas interações entre indivíduos, dialeticamente consensuais e conflitivas, ou seja, os fenômenos sociais.

A natureza interpretativa deve ser entendida no sentido de compreender os fenômenos existentes no campo de pesquisa a partir dos diferentes valores e significados que os atores sociais empregam a eles (Pozzebon & Petrini, 2013), e crítica por compreender que a realidade social é constituída historicamente, com base nas estruturas de interação e dominação que são empregadas pelas pessoas em suas práticas sociais, dentro do contexto em que se encontram inseridas.

Desse modo, o estudo desenvolvido junto à comunidade quilombola de Ribeirão em Brumadinho/Minas Gerais, adotou

como método de pesquisa a história oral, pois ao longo da construção dos mapas sociais, muitas narrativas emergiram nesse processo, uma vez que cada elemento do território representa um lugar de memória e história acerca dos modos de vida da população quilombolas. Alberti (1990) define a história oral como um método de pesquisa (histórica, antropológica, sociológica, etc) que valoriza a realização de encontros presenciais, onde os atores que compreendem a realidade investigada, testemunhem suas respectivas visões de mundo, acontecimentos históricos e conjunturas sociais a partir de suas vivências. Trata-se de estudar acontecimentos históricos, instituições, grupos sociais, categorias profissionais, movimentos, etc., à luz de depoimentos de pessoas que deles participaram, colocando em evidência as diferentes vozes que compõem a dinâmica do campo social.

Para garantir o acesso às diferentes narrativas existentes no campo investigado, foram adotadas ferramentas metodológicas para auxiliar no processo de produção de dados da pesquisa. Contudo foram desenvolvidas rodas de conversas, oficinas de cartografias, diagnósticos rápidos participativos (DRP's) e construção de diários de campo por parte da pesquisadora do presente estudo. Por



fim, todo material/conteúdo produzido ao longo das visitas na comunidade, foram sistematizados e devolvidos, ou seja, houve um constante processo de validação social do estudo para que os quilombolas estivessem a par de todos os encaminhamentos e resultados.

## RESULTADOS

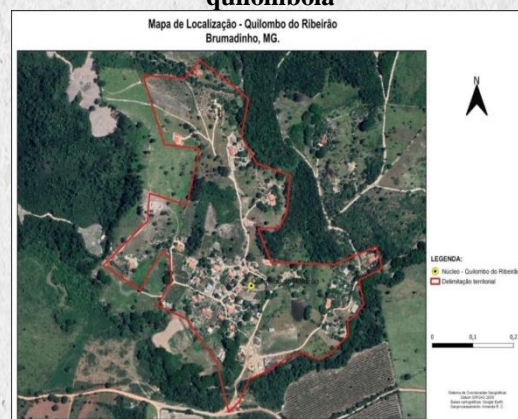
### *Cartografia Social na Comunidade Quilombola de Ribeirão*

O município de Brumadinho contempla quatro comunidades quilombolas dentro do seu território, a saber. Sapé, Marinhos, Rodrigues e Ribeirão. Todas as comunidades encontram-se localizadas bem próximas umas das outras e estão situadas no distrito de São José do Paraopeba. No caso da comunidade quilombola do Ribeirão, a mesma foi originada a partir do aquilombamento dos negros escravizados que fugiram da fazenda dos Martins, e foram se organizando em territórios localizados nas intermediações da fazenda para estabelecer seus modos de vida. Inicialmente o primeiro nome da comunidade era “Quilombo Ponte Pedra”, hoje se chama “Ribeirão” em decorrência do rio que margeia a comunidade. O rio, durante muitos anos, serviu como fonte de abastecimento de água para a comunidade e também como espaço de

lazer entre os quilombolas que pescavam e tomavam banho no mesmo.

Quanto à delimitação territorial do quilombo, se comparado às outras comunidades quilombolas pertencentes ao município de Brumadinho, o Ribeirão compreende a maior extensão de terras quilombolas dentro da cidade, logo, esse é um fator que chama atenção principalmente dos agentes imobiliários, uma vez que se trata de uma vasta área com terrenos não tão íngremes e próximos de nascentes, e área de preservação ambiental, o que consequentemente atrai sitiantes para esse local. O mapa abaixo representa a delimitação territorial do quilombo de acordo com o plano diretor municipal de Brumadinho.

**Mapa 1 - Localização da comunidade quilombola**



Fonte: Arquivo pessoal (2021).

Atualmente o território conta com mais de sessenta domicílios, ocupados por uma mesma família de descendência de João Delfino, primeiro morador a ocupar as terras onde hoje está atuado o quilombo. No dia 19 de junho de 2021, foi realizada uma



primeira visita ao quilombo a fim de fazer uma apresentação deste estudo e validar com a comunidade antes de iniciá-lo. Após a tragédia-crime ocasionada pelo rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão, vários movimentos, grupos de pesquisa, universidades, ONGs, foram ao território promover reuniões, pesquisas e diagnósticos no quilombo, muitas vezes sem o consentimento da comunidade, e isso gerou insatisfação por parte dos moradores do Ribeirão, onde os mesmos sentiram-se usados por estes grupos que foram ao local apenas para coletar dados e extrair informações, e não retornaram ao local para dar um respaldo à comunidade, ou mesmo firmar um compromisso no sentido de auxiliá-los na resolução de alguma demanda dentre as inúmeras ali existentes.

Além da extração de dados e informações, houve também relatos por parte dos quilombolas de práticas de extrativismo epistemológico por parte desses grupos externos, alguns foram a comunidade tentar copiar os artesanatos produzidos pelas mulheres quilombolas. O extrativismo epistêmico/ontológico é entendido como atitudes desencadeadas por agentes situados em posições de poder que se apropriam de ideais e conhecimentos de povos originários ou populações historicamente excluídas do

centro da produção de conhecimento (Grosfoguel, 2016; Santos, 2019).

“Veio um pessoal aqui conhecer a comunidade e teve a coragem de pedir autorização de copiar nossas artes produzidas aqui, tudo igual e ainda colocar uma etiqueta com a marca deles. Nós colocou eles pra correr daqui. É uma falta de respeito com a nossa cultura” (Tulipa - Mulher quilombola).

Portanto, durante essa primeira visita realizada no dia 19 de junho de 2021 buscou-se ouvir a comunidade, ao invés de expor ideias, conceitos, metodologias etc. O fato de ouvir atentamente as vozes dos sujeitos que compõem a realidade social do território foi importante para compreender o contexto de violação de direitos que os quilombos estão enfrentando no pós tragédia-crime. Além disso, essa escuta atenta propiciou uma maior participação e engajamento do grupo, pelo fato deles assumirem um papel de protagonistas ao compartilharem conhecimentos locais, saberes e histórias.

Em Brumadinho, as comunidades quilombolas receberam sua certificação, devido a um projeto de lei proposto por uma vereadora do município, que elaborou o mesmo no sentido de frear a iniciativa de uma empresa de mineração, que queria ampliar a sua área de exploração mineral no território. Desse modo, a certificação das terras quilombolas pela Fundação Cultural Palmares - FCP, fez



com que toda a área que seria ocupada pela mineradora, torna-se de uso e apropriação exclusiva dos quilombos. Desse modo, as comunidades, dentre elas a do Ribeirão, se tornaram um patrimônio cultural e simbólico do município.

De acordo com a constituição de 1988, é proibida a venda de terras que receberam a titulação de comunidade remanescente de quilombo, entretanto a comunidade do Ribeirão ainda se encontra na primeira fase de titulação de suas terras, o que a coloca na condição de “comunidade certificada” e não titulada. Esse fator é extremamente problemático, porque não impede que membros do quilombo possam vender suas terras, e é nesse contexto que a comunidade se encontra situada hoje.

Devido à falta de geração de emprego e renda no local, e iniciativas de investimentos no território pautados na economia solidária e cooperativismo, as famílias que moram no quilombo saem para trabalhar na região central de Brumadinho ou na capital mineira, Belo Horizonte, retornando ao território somente aos finais de semana. O retorno à comunidade apenas aos finais de semana se dá pelo fato do centro de Brumadinho ser afastado da zona rural, e Belo Horizonte mais ainda por se tratar de outro município, e também por conta da falta de transporte público que

facilite o amplo acesso de forma rápida e eficiente ao território quilombola. Desse modo, os membros da comunidade que optam por trabalhar no quilombo, na zona rural, geralmente desenvolvem atividades agrícolas, tais como agricultura familiar, pesca, e prestação de serviços aos sítiantes e fazendeiros da região. Quanto às mulheres, grande parte são artesãs, e a outra parte sai para trabalhar fora, em decorrência disso, as mesmas são as que detêm de maiores salários sendo as provedoras do lar.

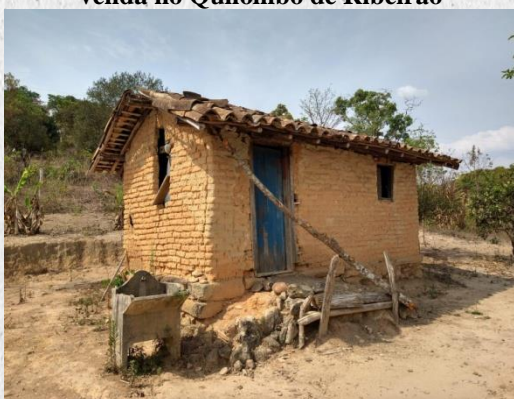
Com base nessa realidade, as atividades econômicas que essa população desenvolve hoje não são o suficiente para levar uma vida financeira estável, e com a falta de equipamentos públicos situados no território, os idosos acabam tendo um custo de vida maior ao terem que se deslocar para consultas médicas, e realização de exames fora da comunidade. A questão da educação, também é uma demanda emblemática, uma vez que os jovens residentes no quilombo precisam se deslocar por longos trajetos para ir a outros distritos estudar, e quando não tem ônibus os mesmos ficam sem ir à escola, logo, sentem-se desanimados e acabam não priorizando a educação como meta a ser alcançada.



Desse modo, uma alternativa que os moradores da comunidade têm encontrado para sanar essas dificuldades financeiras, tem sido a venda das terras do quilombo, e com o dinheiro adquirido compram um carro para facilitar a locomoção pelo território, investem nas estradas que dão acesso a suas casas, e assim vão suprindo necessidades básicas que deveriam ser asseguradas pelo poder público. Vale ressaltar, que a venda de terras quilombolas torna-se um grande problema uma vez que a

“Nós precisamos lidar com muita cautela com essas pessoas que estão comprando terras aqui no quilombo. Porque muitas não nos traz problemas, e até são amigas da gente. O problema é que eles descaracterizam a originalidade do nosso espaço. Por exemplo, os filhos do nosso tio falecido, estão vendendo esse terreno aqui da esquina. Aquela casa ali, é uma das mais antigas aqui do quilombo. Se eles conseguirem vender esse lote, vocês acham que os novos moradores vão manter essa casa ali? Não. Destruir esse lugar, é colocar ponto final em todas as histórias, lembranças e momentos vivenciados ali”  
(Bromélia - mulher quilombola).

**Imagem1 - Casa localizada no terreno à venda no Quilombo de Ribeirão**



Fonte: Arquivo pessoal (2021)

Esse fator relacionado à terra tem sido o grande motivador dos conflitos existentes na comunidade também, tanto que atualmente as lideranças do Ribeirão, se organizaram para criar a associação comunitária do Quilombo que entrou em vigor em outubro de 2021. A criação da associação é importante para a comunidade porque é o primeiro passo para a solicitação de titulação das terras quilombolas junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, e a necessidade de se ter uma associação própria do quilombo, onde possam ser efetivadas as reuniões referentes à organização dos documentos assinados pelos membros da comunidade, de comum acordo, para que a regularização fundiária do território possa dar prosseguimento.

Dessa maneira, estão sendo desenvolvidas oficinas de cartografia social com a comunidade, onde os próprios membros do quilombo desenham seus mapas delimitando a área territorial do quilombo a partir do ponto de vista da coletividade, ou seja, estes sujeitos se encontram envolvidos no processo da pesquisa, sendo a mesma conduzida de forma participativa e inclusiva. Para a efetivação desses mapas são utilizadas folhas de cartolina e/ou papel Kraft,



canetinhas, lápis de cor, tintas e demais materiais que a comunidade achar necessário. Na imagem abaixo, encontra-se registrado o mapeamento participativo construído na visita do dia 19 de junho de 2021.

**Imagem 2 - Mapeamento participativo da Comunidade Quilombola do Ribeirão**



Fonte: arquivo pessoal (2021)

Na imagem acima, é possível acompanhar o processo de construção do mapa por uma das adolescentes do quilombo. Nessa etapa, com a ajuda dos outros membros da comunidade, eles foram estabelecendo critérios de representação dos elementos que compõe o território quilombola, cada representação criada no mapeamento participativo carregava consigo um significado afetivo, e os elementos que continham maior importância para esses atores recebiam destaque no mapa. Algo que chamou atenção durante essa construção, é que, enquanto os primeiros traços do mapa iam sendo criados, as matriarcas quilombolas foram buscando fotos de festividades,

encontros em família, e demais momentos vivenciados na comunidade como forma de contribuir na elaboração desse material.

Ao desenharem o ribeirão (rio), os quilombolas foram lembrando do tempo em que se podia ter contato direto com a água para pescar, nadar, lavar roupas e fazer rituais religiosos. Hoje, eles não podem mais fazer uso efetivo desse recurso natural, pois após a chegada de sítiantes que compraram pedaços de terra dentro do território quilombola, essa água passou a ser tomada por garrafas pets, sacolas, e coliformes fecais advindos dessas residências. Assim, um dos principais elementos naturais e que compõe o nome da comunidade, hoje não faz mais parte da prática social, cotidiana e afetiva desses indivíduos.

"Aqui a gente não usa mais a água do Ribeirão (rio) porque dá medo de pegar alguma doença na gente. Porque tem uns sítios lá pra cima que a gente acredita que eles jogam esgoto na água. Nós tá cansado de vê garrafa, e lixo vindo lá de cima" (Tulipa - Matriarca quilombola).

"É muito triste vê o nosso rio desse jeito. Porque a gente sempre lembra da época que a mãe e o pai era vivo, e nós ia pra beirada do rio lavar roupa e cantar. A gente cantava a manhã toda, até esquecia que tava lavando roupa (risos)" (Hortência - Matriarca quilombola).

O mapeamento participativo desenvolvido no dia 19 de junho teve como foco identificar aspectos primários



acerca da relação da comunidade quilombola do Ribeirão com o território ao qual se encontram inseridos. É interessante destacar como alguns elementos representados por eles no mapa, tais como, a Igreja de Nossa Senhora Aparecida, o campo de futebol, o rio chamado “Ribeirão”, os bares do entorno, ganharam destaque, uma vez que são espaços onde esses sujeitos ocupam e possuem um alto grau de afetividade. Quanto às casas que pertencem ao Quilombo, optou-se por desenhá-las de cores diferentes, sendo as casas novas representadas na cor amarela e as casas antigas na cor rosa. Ao questioná-los sobre o porquê de criar essa distinção de cor entre as casas, os quilombolas afirmaram que as casas antigas são lugares que não podem ser comparados às novas residências do quilombo, uma vez que, carregam consigo toda uma questão histórica e simbólica. Tanto que, nesse momento, os quilombolas começaram a contar histórias sobre os momentos vivenciados nessas casas, principalmente na casa da avó (já falecida) que era a matriarca do quilombo.

Nesta prática da cartografia social, por meio do mapeamento participativo são valorizados os conhecimentos e saberes dos sujeitos participantes do processo. Isso porque os mapas participativos são representações

concretas do “espaço vivido” (Almeida, 2011), logo, durante a consolidação do mapeamento participativo várias histórias foram sendo narradas, onde pode-se constatar que cada elemento do território quilombola exerce uma função simbólica para esses atores.

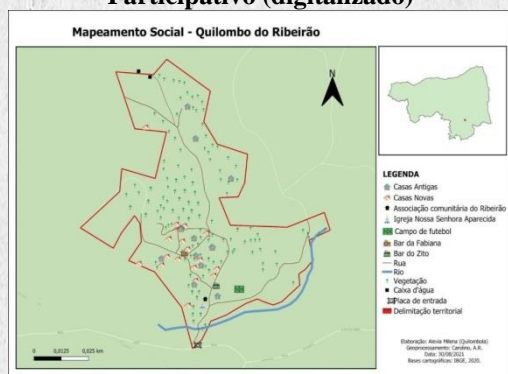
Com base nessas perspectivas, entendemos que o território para o povo quilombola não é apenas uma delimitação físico/geográfico, e sim um lugar cercado por territorialidades e formação de identidades. Silva (2019) enfatiza que para as comunidades quilombolas, a terra é entendida em um sentido mais amplo, abrangendo a terra necessária para a reprodução material da vida, mas também a terra na qual o simbólico aflora, onde a memória encontra lugar privilegiado, morada de histórias e afetos, fonte da “coletividade e fraternidade”, que é o essencial à vida, tão quanto a terra/território físico enquanto espaço para produção do trabalho.

Após o término do mapeamento participativo, foi estabelecido um trato com a comunidade de que iríamos retornar a campo para devolver esse primeiro mapeamento em uma versão digital, que foi o pedido da comunidade. No início da atividade eles indagaram sobre a possibilidade desse mapa se transformar em um produto digital que eles pudessem guardar de recordação, então, para efetivar esse pedido, retornei



à comunidade no dia 25 de setembro de 2021 para fazer a devolutiva para os membros do Quilombo.

**Mapa 2 - Resultado do Mapeamento Participativo (digitalizado)**



Fonte: Arquivo pessoal (2021)

Todos os encontros realizados na comunidade Quilombola do Ribeirão ocorrem no período da manhã, quando chegamos ao local fomos recebidos com um delicioso café e logo em seguida sentamos em roda ou em baixo do pé de manga para iniciar nossas conversas. No dia 25 de setembro não foi diferente, iniciei a fala agradecendo novamente a acolhida e confiança do grupo em relação a esse trabalho com a cartografia social que está sendo desenvolvida junto à comunidade, e foi possível observar nesse encontro que existia ali a formação de um laço afetivo, uma vez que, o fato de retornar à comunidade para devolver o mapa construído por eles estabeleceu uma confiança em relação ao pesquisador e campo de pesquisa. Após esse primeiro momento, nos reunimos na mesa para começar as intervenções com base nos mapas e

imagens de satélite impressas, referentes ao território quilombola.

**Imagem 3 - Intervenções no Mapa**



Fonte: arquivo pessoal (2021)

A imagem acima representa o momento em que foram apresentados à comunidade o mapeamento participativo na versão digital e o mapa de localização do quilombo, com base nos dados obtidos pelo Plano Diretor Municipal de Brumadinho, MG. Essa ação foi importante, pois, os quilombolas não tinham dimensão do que era o seu território em termos de delimitação geográfica, e isso fez com que eles levantassem uma série de indagações, afirmando que tal delimitação não corresponde ao que é o território de fato. A partir desses incômodos, os moradores do Quilombo foram marcando no mapa com caneta, todos os pontos que extrapolavam a linha vermelha de delimitação, e foram pontuando com base em histórias e vivências, que tais localidades faziam parte das terras quilombolas. Em seguida, eles nos convidaram a andar pelo território para conhecer todas estas localidades que estavam fora dos limites estabelecidos pelo município.



Imagem 4 - Caminhada Transversal pelo Território Quilombola



Fonte: Arquivo pessoal (2022)

Nesse momento iniciamos uma caminhada transversal pelo território que compreende a comunidade quilombola de Ribeirão. De acordo com o ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, a caminhada transversal possibilita a obtenção de diferentes informações acerca dos componentes naturais, sociais, culturais, características das moradias, solo e outros. Esse percurso é realizado por meio de uma caminhada e quem conduz o percurso são os membros da comunidade. Durante esse trajeto junto aos quilombolas, foi possível constatar diversos aspectos que surgem sob o ponto de vista dos participantes, cada qual com uma percepção distinta acerca de um mesmo espaço. Por meio da caminhada transversal, foi possível compreender como a relação dos moradores com o quilombo não gira em torno apenas dos aspectos físicos do território, mas sim pelos afetos e pelos acontecimentos históricos (Little, 2003) que ocorreram nestes espaços que remete a

comunidade um sentimento de pertencimento ao local.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou apresentar os resultados preliminares das oficinas de cartografia social que vêm sendo desenvolvidas desde 2021 na comunidade quilombola de Ribeirão em Brumadinho, Minas Gerais. Através da construção dos mapas participativos os membros da comunidade têm tido autonomia no processo que envolve a caracterização e representação do território ao qual a comunidade encontra-se inserida.

Essa ferramenta da cartografia social tem possibilitado o fortalecimento dos laços afetivos entre os quilombolas, uma vez que durante as intervenções no mapa os atores locais vão colocando em evidência através de narrativas lembranças do passado, e esse resgate da memória local tende a contribuir no engajamento do grupo frente à resolução de demandas atuais que necessitam de uma coesão entre os pares para que sejam efetivadas.

Durante as visitas à comunidade de Ribeirão, os quilombolas chamaram atenção sobre a importância desse mapeamento para frear as diversas entradas de atores externos que estão comprando terras que compreende o



território da comunidade. O próximo passo deste estudo por meio da cartografia social é estabelecer diálogo com os órgãos municipais e estaduais responsáveis pela demarcação de terra das comunidades quilombolas, para que os mesmos possam visualizar essa nova configuração do espaço sob o ponto de vista dos sujeitos que ali residem, rompendo com o monopólio estatal de produção dos mapas a partir dos interesses econômicos e fundiários, que grande parte das vezes buscam descaracterizar esses territórios ancestrais em favor da especulação imobiliária e exploração de recursos naturais existentes nessas localidades.

Esperamos que a discussão apresentada pode servir de fundamentação para novas discussões teóricas e metodológicas, bem como derivadas de novas pesquisas aplicadas não apenas em territórios quilombolas, mas nos contextos territoriais atravessados por empreendimentos extrativistas e marcados pela existência e resistência de povos e comunidades tradicionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABA, Associação Brasileira de Antropologia. (1994). Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais (Rio de Janeiro, 17-18 de outubro de 1994).

ALMEIDA, A. W. B. de. (2004). “Terras de Preto”. Em A Guerra dos Mapas. São Luís. V. 9.

ALMEIDA, A. W. B. (2011). Nova cartografia social da Amazônia. 08 mai.

ARRUTI, J. M. (2006). MOCAMBO - História e Antropologia do Processo de Formação Quilombola. Bauru/São Paulo: EDUSC/ANPOCS.

BARTH, F. (1969). Introduction. In Barth, F. (Ed.). Ethnic groups and boundaries: the social organization of culture difference. Bergen / London: Universitetsforlaget / George Allen & Unwin.

DIAS, A. L. F. *et al.* (2018). Violências de Mercado e de Estado no contexto do Empreendimento Minerário Minas-Rio / Conceição do Mato Dentro, MG, 2015-2017. São Carlos: Editora Scienza.

DIAS, A. L. F., & Oliveira, L. F. de. (2018). Violações de direitos e danos ao projeto de vida no contexto da mineração. São Carlos: Scienza.

GORAYEB, A; Meireles, J. (2014). A cartografia social vem se consolidando como instrumento de defesa de direitos. Rede Mobilizadores, v. 10.

GROSFUGUEL, R. (2016). A estrutura do conhecimento nas universidades ocidentalizadas: racismo/sexismo epistêmico e os quatro genocídios/epistemicídios ao longo do século XVI. Sociedade e Estado, 31(1), 25-49.

HAESBAERT, R. (2004). Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

\_\_\_\_\_. (2004) O mito da desterritorialização: Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

\_\_\_\_\_. (1997). Desterritorialização e identidade: a rede gaúcha no Nordeste. Niterói: Eduff, 1997.

\_\_\_\_\_. (2007). Território e multiterritorialidade: um debate. Geographia, Niterói, UFF, Ano 9, n. 17, 19-46.

LEITE, I. B. (1999). Quilombos e quilombolas: cidadania ou folclorização?. Horizontes antropológicos, v. 5, n. 10, p. 123-149.

LITTLE, P. E. (2002). Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma



antropologia da territorialidade. Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília.

MAESTRI, M. (1997). Comunidades de Escravos Fugidos. *In: MAESTRI, Mário. Colônia*. 1. ed. São Paulo: Contexto. cap. 10, p. 106-113. ISBN 85-7244-060-7.

PERÁN, M. (2013). Maneras de Hacer Mapas. *REVISTARQUIS*, 2(2), 105–122. Disponible: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/revistarquis/article/view/12301>

Raffestin, C. (1993). O que é o território?. *In: RAFFESTIN, Claude. Por Uma Geografia Do Poder*. Brasil: Atica, 1993. cap. 1, p. 143-163. ISBN 978-8508042906.

SANTOS, B. S. (2016). Epistemologias do Sul: desafios teóricos e metodológicos [Internet]. Coimbra: Universidade de Coimbra; 2016.

SANTOS, M. (1978). Por uma geografia nova. São Paul: Hucitec.

SANTOS, M. (1988). Metamorfoses do espaço habitado. São Paulo: Hucitec.

SANTOS, M. (2003). A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. 4º ed. São Paulo: Edusp.

SAQUET, M. (2007). A. Abordagens e concepções de território. São Paulo: Expressão popular.

TETAMANTI, J. M. (2018). Mapas sociales. *In: CARTOGRAFÍA social: teoria y método: Estrategias para una eficaz transformación comunitaria*. La Plata: Editorial Biblos. cap. 2, p. 15-41.

TUAN, Y. (1982). Geografia Humanística. *In: CHRISTOFOLETTI, Antônio. Perspectivas da Geografia*. São Paulo: DIFEL.





14ª Edição - 2024

## **2. A Gestão Sustentável das Águas e a Participação Social: estudo de caso do Rio Mazomba, Itaguaí-RJ**

*Sustainable Water Management and Social Participation: case study of the Mazomba River, Itaguaí-RJ*

*Gestión Sostenible del Agua y Participación Social: estudio de caso del Río Mazomba, Itaguaí-RJ*

**Isabella Dias de Carvalho<sup>1</sup>**

**Nicholas Augusto Mendes da Rocha Lima<sup>2</sup>**

**Patrick Maurice Maury<sup>3</sup>**

**Rafaela Rosa Chaves Cardoso<sup>4</sup>**

**Lamounier Erthal Villela<sup>5</sup>**

---

<sup>1</sup>Engenheira Florestal, Mestranda em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas na UFRRJ. E-mail: [isabelladias08@yahoo.com](mailto:isabelladias08@yahoo.com), Lattes:<http://lattes.cnpq.br/4983970394466510>

<sup>2</sup>Economista. Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Doutorando PPGCTIA/UFRRJ, pesquisador do PEPEDT/UFRRJ. E-mail: [nicholasmendes84@gmail.com](mailto:nicholasmendes84@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5816453668898133>

<sup>3</sup>Pós doutor em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária na UFRRJ, Doutor de Socioeconomia da América Latina (Paris3), Mestre em Antropologia (Paris1). E-mail: [patrick.maury@uol.com.br](mailto:patrick.maury@uol.com.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9864566437453305>

<sup>4</sup>Administradora Pública, Mestra PPGDT/UFRRJ, Doutoranda PPGCTIA/UFRRJ. E-mail: [rafaelaadmpublica@gmail.com](mailto:rafaelaadmpublica@gmail.com). Lattes:<http://lattes.cnpq.br/0281526510688376>

<sup>5</sup>Economista, Professor da UFRRJ e Pós-Doutor COPPE/UFRRJ, Coordenador PEPEDT/UFRRJ. E-mail: [lamounier@ufrj.com](mailto:lamounier@ufrj.com). Lattes:<http://lattes.cnpq.br/0265624345647321>



## Resumo

Na busca de um processo de desenvolvimento territorial mais sustentável e humano, faz-se extremamente necessária a existência da participação social e a criação e incentivo a processos participativos de controle e gestão social estruturados em conjunto com as comunidades locais. Na bacia do Rio Mazomba, localizado no município de Itaguaí-RJ, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, foco deste artigo, a atuação do PEPEDT/UFRRJ, do Colegiado BIG e do Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande, proporcionaram a existência de uma dinâmica de participação onde os observadores territoriais locais atuam em conjunto com a universidade e demais atores, via extensão universitária, na criação de um instrumento de Cartografia Participativa na Gestão Hídrica utilizando a bacia hidrográfica citada como unidade de gestão do território. Portanto, o objetivo principal deste artigo é analisar a dinâmica deste processo demonstrando a importância da emancipação dos atores locais, da governança participativa e da gestão social no desenvolvimento territorial sustentável. Para tal, a metodologia consistiu na realização de uma revisão bibliográfica, documental e, principalmente, de pesquisa de campo, formando um método e utilizando-se como principais instrumentos de trabalho os mapas. Os resultados demonstraram que esta ação conjunta fortaleceu o movimento dos atores locais e a legitimação do próprio OT-BIG no território a partir das ações conjuntas, formando uma gestão social do território e entregando instrumentos úteis para o processo de desenvolvimento territorial sustentável, como a emancipação dos atores locais e mapas de vulnerabilidade socioambiental e das unidades de paisagem na bacia, dentre outros.

**Palavras-chave:** Gestão Social; Participação Social; Cartografia Participativa; Desenvolvimento Territorial Sustentável; Extensão Universitária.

## Abstract

In the search for a more sustainable and humane territorial development process, it is extremely necessary to have social participation and the creation and encouragement of participatory processes of control and social management structured together with local communities. In the Mazomba River basin, located in the municipality of Itaguaí-RJ, in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, the focus of this article, the work of PEPEDT/UFRRJ, the Collegiate BIG and the Territorial Observatory of the Baía da Ilha Grande, provided the existence of a dynamic of participation where local territorial observers work together with the university and other actors, via university extension, in the creation of an instrument of Participatory Cartography in Water Management using the watershed cited as a territory management unit. Therefore, the main objective of this article is to analyze the dynamics of this process, demonstrating the importance of the emancipation of local actors, participatory governance and social management in sustainable territorial development. To this end, the methodology consisted of carrying out a bibliographical, documental and, mainly, field research review, forming a method and using maps as the main working tools. The results showed that this joint action strengthened the movement of local actors and the legitimation of OT-BIG itself in the territory from the joint actions, forming a social management of the territory and delivering useful instruments for the process of sustainable territorial development, such as emancipation of local actors and socio-environmental vulnerability maps and landscape units in the basin, among others.

**Key words:** Social Management; Social Participation; Participatory Cartography; Sustainable Territorial Development; University Extension.

## Resumen

En la búsqueda de un proceso de desarrollo territorial más sostenible y humano, es sumamente necesario contar con la participación social y la creación y fomento de procesos participativos de control y gestión social estructurados con las comunidades locales. En la cuenca del río Mazomba, ubicada en el municipio de Itaguaí-RJ, en la Región Metropolitana de Río de Janeiro, el foco de este artículo, el trabajo de PEPEDT/UFRRJ, el Colegiado BIG y el Observatorio Territorial de la Baía da Ilha Grande, proporcionó la existencia de una dinámica de participación donde los observadores territoriales locales trabajen en conjunto con la universidad y otros actores, a través de la extensión universitaria, en la creación de un instrumento de Cartografía Participativa en la Gestión del Agua utilizando la citada cuenca como unidad de gestión del



territorio. Por tanto, el objetivo principal de este artículo es analizar la dinámica de este proceso, demostrando la importancia de la emancipación de los actores locales, la gobernanza participativa y la gestión social en el desarrollo territorial sostenible. Para ello, la metodología consistió en realizar una revisión bibliográfica, documental y, principalmente, de investigación de campo, conformando un método y utilizando los mapas como principales herramientas de trabajo. Los resultados mostraron que esta acción conjunta fortaleció el movimiento de actores locales y la legitimación del propio OT-BIG en el territorio a partir de las acciones conjuntas, formando una gestión social del territorio y entregando instrumentos útiles para el proceso de desarrollo territorial sostenible, tales como emancipación de los actores locales y mapas de vulnerabilidad socioambiental y unidades de paisaje en la cuenca, entre otros.

**Palabras clave:** Gestión Social; Participación social; Cartografía Participativa; Desarrollo Territorial Sostenible; Extensión Universitaria.aaaaa.



## INTRODUÇÃO

A gestão dos recursos hídricos, baseada no recorte territorial das bacias hidrográficas, começou a ganhar poder no início dos anos 90 devido aos Princípios de Dublin que foram acordados na reunião preparatória da Rio-92. No Brasil, a gestão das águas é estabelecida pela Lei nº 9.433 de 1997, conhecida como a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que gerou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e com esta tem os instrumentos de gestão o Plano Nacional de Recursos Hídricos e o Plano Estadual de Recursos Hídricos. No Art. 1º menciona os fundamentos da mesma:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. (PNRH, 1997).

Assim a lei permite uma percepção quanto à gestão dos recursos

naturais utilizando os mecanismos de participação social na tomada de decisão dos diferentes agentes sociais. Promovendo uma articulação sob os acordados para um melhor manejo dos aspectos físicos, sociais e econômicos, que delimitam a bacia territorial.

No Brasil, é possível encontrar esta gestão por bacias hidrográficas por todo o território, em escala da União à Estadual; e junto a ela é possível ter dificuldades administrativas, devido ao recorte geográfico perante aos recursos hídricos. Estas situações são ocorrentes quanto se há gestão compartilhada entre a administração pública, instituições de atividades agrícolas, gestão ambiental e órgãos de saneamento, e os objetivos de manejo hídrico diferentes (PORTO e PORTO, 2008, P.45).

O processo participativo, respaldado pela Lei nº 9433/1997 instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), que foi implementado em 1998 com a instalação do Conselho Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos– CNRH, sendo este um órgão colegiado, consultivo e deliberativo, é a instância mais alta da hierarquia do SINGREH. Segundo Pompeu (2003), cabe a ela:

[...] promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estadual e dos setores usuários; acompanhar a execução



e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos; determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas, assim como estabelecer critérios gerais para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Entre suas funções, a da articulação dos planejamentos de recursos hídricos com os demais é de grande relevância, em especial por se tratar de organismo que deve contar com a participação dos mais variados setores públicos e privados ligados às águas. (POMPEU, 2003).

O envolvimento dos atores sociais na gestão e no planejamento regional dentro de um comitê de bacia, garante que o conhecimento social local da gestão do solo perante os recursos hídricos seja analisada; e mesmo já sendo pautada, a participação social na gestão das águas presencia dificuldades quanto a gestão social devido a limitações como: o acesso a informações quanto ao poder de decisão e os desafios do organismos presentes na bacia perante a administração pública que é citada como historicamente conservadora e burocrática (DURÃO, VIEGAS PITEIRA & MORAIS, 2012; VEIGA, 2007).

Para uma adequada participação pública, a escala local é a mais indicada segundo Leme (2022), pois ocorre o fortalecimento e articulação regional, sendo possível encontrar nele os gestores municipais e representantes da sociedade civil, como ONGs,

associações e cooperativas, entre outros. Eles conseguem participar e mobilizar, junto aos comitês de bacias, ou outros agentes ambientais como: as unidades de conservação, territórios da cidadania, ou em outras lógicas regionais, facilitando assim a elaboração e a aplicação de políticas públicas de desenvolvimento regionais cabíveis ao local estudado.

Logo, para investigar a participação social na gestão de águas, a nível local, este artigo busca diagnosticar as estratégias e a metodologia da gestão social na cartografia participativa quanto à gestão hídrica sustentável. Utilizando mapas elaborados junto a produtores agrícolas familiares de Mazomba e outros agentes de Itaguaí quanto às vulnerabilidades ambientais e as unidades de paisagem dentro do curso de rio de Mazomba, localizado no município de Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro.

## **METODOLOGIA**

Para a classificação da pesquisa feita para este artigo, utilizou como base a taxionomia apresentada por Vergara (2005, p. 47), que a qualifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, será exploratória (sondagem da área de estudo selecionada), descritiva (exposição de características do local



por minha percepção/ locais) e intervencionista (participação da pesquisadora e dos locais na elaboração do mapa). Na Figura 1 possibilita a identificação espacial do bairro de Mazomba em Itaguaí.

Figura 1 -Bairros do município de Itaguaí- Rio de Janeiro.



Fonte:Wikipédia, bairros de Itaguaí.

Já os meios foram de campo, de laboratório, bibliográfico e participante, onde a pesquisa iniciou como pesquisa de campo pois ocorreu visitas ao bairro de Mazomba para realizar o georreferenciamento e as cartografias participativas- onde os pesquisadores do Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PEPEDT/UFRRJ)-, participam como observadores do Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande (BIG).

Logo a coleta de dados e o tratamento das informações, foram baseados em proprietários rurais do distrito de Itaguaí, além de técnicos do

comitê técnico desta, ocorreram por meio de:

- Pesquisa bibliográfica e documental, baseados em livros, periódicos teses, dissertações, documentos legislativos, dados Gis oferecidos pelo comitê Guandu responsável pelas Bacias Hidrográficas dos rios Guandu, da Guarda e Guandu-Mirim (Comitê Guandu-RJ);

- E saídas de campo, que serão realizadas através de visitas técnicas aos locais escolhidos pelos produtores rurais locais, como fontes d'águas, cursos/ rios, estradas e ruas principais, além de outros pontos importantes que precisavam ser georreferenciados para o estudo da paisagem da região que são essenciais para gerar o mapa para identificar o uso.

Na Tabela 1, demonstra a seleção e sistematização dos dados coletados para elaborar o mapa de Unidade de Paisagem (UP) em uma das microbacias de Mazomba, feita após saída de campo com os produtores rurais familiares da região.

Tabela 1 – Base de dados utilizados na elaboração no mapa de UP

Tema	Escala	Fonte	Disponibilização
Unidades Geomorfológicas	80.000	IBGE	INDE
Uso do Solo	-	SIGA-GUANDU	Embrapa
Lugares	-	Saída de Campo	PEPEDT/UFRRJ

Fonte: EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; SIGA-Guandu- Sistema



de Informações Geográficas e Geoambientais das Bacias Hidrográficas dos Rios Guandu, da Guarda e Guandu-Mirim; Saída de Campo- Ida ao bairro de Mazomba, Itaguaí- RJ em Fevereiro de 2023; PEPEDT/UFRRJ- Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Organizado por Carvalho, 2023.

Utilizando técnicas de geoprocessamento, como o uso do Sistema de Informações Geográficas- SIG, os dados coletados foram organizados pelo software QGis 3.6.0/ Noosa. Sendo necessário a delimitação da área através do modelo de elevação (MDE) a partir de dados Shuttle Radar Topography Mission (SRTM) disponibilizados pela Agência Nacional de Águas (ANA) no Hidroweb, sendo um projeto que é uma ferramenta integrante do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH) e é um banco de dados da Rede Hidrometeorológica Nacional (RHN). Finalizando assim o mapa com as camadas - “shapefile”, que foram os arquivos que continham os dados geoespaciais em forma de vetor do SIG, obtidas através dos bancos de dados selecionados (Tabela 1), para finalização das unidades de paisagem da microbacia analisada.

## **ANÁLISE E RESULTADOS**

### ***Participação Social no Colegiado BIG e a Extensão Universitária***

Com o fim dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETS), que trabalhavam

na estruturação de equipes que assessoraram os colegiados de desenvolvimento territorial, no ano de 2016, junto ao fim do Ministério de Desenvolvimento Agrário, Ramos et al. (2021, p.8) relatam que à pedido da sociedade civil nos territórios que compõem o território da Baía da Ilha Grande (BIG): Paraty, Angra dos Reis, Mangaratiba, Itaguaí, Seropédica e Rio Claro; foi criado o Laboratório de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial da UFRRJ, que é vinculado ao CNPq coordenada as atividades do Colegiado BIG que gerou o Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT/UFRRJ).

Ele representa a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, e nele há a tentativa de promover articulações através do Colegiado BIG.

Ramos et al. (2019) demonstra a estratégia e a importância deste colegiado na Baía da Ilha Grande:

O Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (CODETER) da Baía da Ilha Grande (BIG), o Colegiado BIG como é conhecido entre seus membros e parceiros, bem como os demais colegiados de territórios rurais distribuídos por todo o Brasil, foi criado no desenho institucional do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos



Territórios Rurais (PDSTR) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), subordinados ao MDA, encarregavam-se do aparelho burocrático e normativo que lhe daria orientação e suporte. O MDA foi instituído no governo do presidente da república Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e mantido nas administrações seguintes. Contudo, foi gradativamente dissolvido a partir de maio de 2016, após o afastamento seguido do impeachment da ex-presidente da república do Brasil, Dilma Rousseff (RAMOS, 2019, p.01).

O PEPEDT/UFRRJ com o Colegiado BIG, buscam na elaboração de suas atividades a estimulação do desenvolvimento territorial rural sustentável, mediante as propostas da sociedade civil e firma uma rede de apoio técnico em diferentes instituições públicas dentro do território nacional como a Universidade Federal de Fluminense em Angra dos Reis, ou internacionais como a UNEMI-Universidad Estatal de Milagro.

No ano de 2021, atores que compõem o território BIG, originaram o Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande (OT-BIG), que consolida uma metodologia de pactuação e gestão da

sustentabilidade, na escala de microbacias, envolvendo extensionistas universitários, como o PEPEDT/UFRRJ, e protagonistas que atuam em movimentos/ organizações sociais e comunidades tradicionais, nas instâncias municipais. Podendo citar como exemplo os conselhos das Unidades de Conservação (UC) e, nos Comitês da Baía da Ilha Grande (CBH-BIG) e dos rios Guandu, da Guarda e Guandu Mirim (CBH Guandu).

O PEPEDT/UFRRJ tem a Gestão Social como metodologia de referência, e a mesma tem como tópicos de fundamento de conceito a cidadania deliberativa, e a racionalidade comunicativa (HABERMAS, 1987). Logo o grupo de pesquisa visa propor a busca do bem comum através do diálogo e da construção coletiva democrática.

Vale ressaltar que uma política pública dialógica só existe quando se relaciona Estado e a Sociedade Civil, estimulando o protagonismo dos atores no processo de elaboração, administração e avaliação das políticas.

A cidadania deliberativa, para Tenório (2007, p.54) em linhas gerais, é a legitimidade das decisões políticas com origem em processos de discussão, sendo orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem



comum. Ela é necessária para os processos decisórios participativos, pois nela há o envolvimento dos cidadãos nos processos de planejamento e implementação de políticas públicas, pressupondo a inexistência de privilégios nos processos decisórios originados do poder público e dos agentes econômicos.

E por meio de esferas públicas ou de arranjos institucionais concertados entre os diversos atores da sociedade, a prática da cidadania deliberativa pode contribuir para evitar a manutenção da divisão da sociedade entre superiores e subordinados, políticos e eleitores, produtores e consumidores, funcionários e contribuintes, etc.

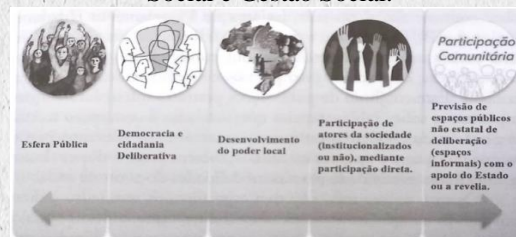
Cançado, Villela e Sausen (2016, p.75) mencionam que a participação periférica, é o caminho para a educação legítima sendo definida como a participação que, apesar de ser periférica (sem muitos conhecimentos e informações), permite que ocorra um processo espiral em direção ao centro, deixando de ser periférica à medida que acontece.

A Gestão social, é um importante instrumento que permite, e vive, através de novas participações no sentido de aprender e ensinar, a partir de novas relações; já que quanto mais se participa menos periférico fica o

conhecimento. E junto ao controle social, que segundo Fonseca et al. (2012, p. 1612) é a população que age visando a garantia da autonomia e da participação da sociedade, enfrentando os desafios que cercam as instâncias estabelecidas para o exercício deste controle.

A gestão social adquire grande relevância, tanto para estimular a emancipação dos indivíduos quanto para se fortalecer por meio de indivíduos emancipados (PEREIRA, 2011, p.13). Na Figura 2 demonstra a correlação entre controle e gestão social.

Figura 2 - Congruências teóricas entre Controle Social e Gestão Social.



Fonte: Elaborado com base nos resultados da pesquisa feitas de SILVA, 2015.

O Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande (OT-BIG) apresenta uma dinâmica de atuação do território de extrema importância na aplicação de instrumentos de Gestão Social, já que segundo Lima et al. (2022, p.4) os observadores são a origem das demandas e o destino dos serviços do OT, citando que o objetivo central está pautado na construção e atualização do Pacto pela BIG no que contribui para a efetividade e eficiência



ao processo de controle e coerção social no território.

O Pacto pela Sustentabilidade (Figura 3), pautada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 17) da Organização das Nações Unidas, foi elaborado por construção coletiva deste OT, em que é composto, majoritariamente, por pesquisadores de graduação e pós-graduação da extensão universitária em colegiado territorial rural, e de um público composto por comunidades originárias e tradicionais (quilombolas e caiçaras), agricultores (as) familiares e pescadores (as) artesanais (LIMA et al., 2022, p.7).

Figura 3 - Associação dos ODS aos eixos e tipos de organizações para construção de indicadores do Pacto.

Eixos / Organizações	Administração municipal	Articulação territorial	Extensão universitária	Organização social	Efetividade resultados esperados
Segurança alimentar, agroecologia território e	ODS 2 – Fome zero	ODS 15 – Vida terrestre	ODS 13 – Ação contra mudança clima	ODS 12 – Consumo responsável	CUIDADO com a vida controlando riscos
Identidade, cultura educação e	ODS 11 – Cidades sustentáveis	ODS 1 – Erradicação da pobreza	ODS 4 – Educação de qualidade	ODS 5 – Igualdade de gênero	INCLUSÃO das lutas e produção de saberes
Saneamento, resíduos, saúde e	ODS 3 – Saúde e bem estar	ODS 6 – Água potável saneamento	ODS 14 – Vida nas águas	ODS 10 – Redução das desigualdades	ACESSO solidário aos recursos
Participação, organização, política e	ODS 7 – energia limpa e acessível	ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura	ODS 8 – Trabalho descente e crescimento	ODS 16 – Paz, Justiça e instituições eficazes	PACTUAÇÃO e controle dos recursos
Monitoramento da Eficácia da alocação dos recursos					ODS 17 – Parcerias e meios de implementação

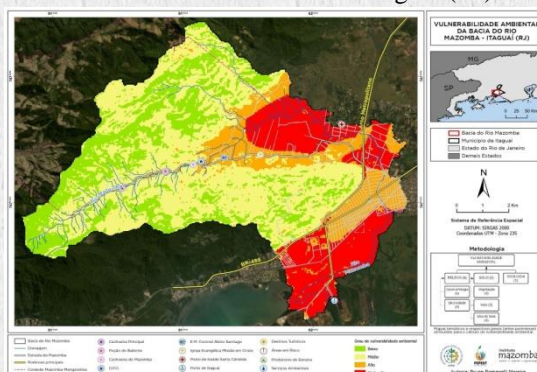
Fonte: Carta do Pacto pela BIG, adaptado por Lima et al. 2022. Disponível em: <https://www.facebook.com/pepedtufrrj/>

Cartografia Participativa e as primeiras análises da Vulnerabilidade Ambiental no Rio Mazomba

Através da Gestão social, visa-se a participação social, que é a participação dos indivíduos não políticos na esfera pública, debatendo e

deliberando acerca de questões coletivas que dizem respeito às suas vidas. Sendo um elemento essencial à democracia e também para a política. E em 2021 a equipe PEPEDT-UFRRJ fez o primeiro mapa com a participação dos observadores da OT-BIG na microbacia do Rio Mazomba em Itaguaí (Figura 4).

Figura 4 - A Mapa Vulnerabilidade Ambiental da Bacia do Rio Mazomba- Itaguaí (RJ).



Fonte: OT-BIG, 2021.

Segundo Montezuma et al. (2014), a cartografia social é um instrumento que possibilita a identificação das características urbanísticas da área de estudo e da sua tipo-morfologia, que possibilitaram observar a vegetação remanescente e até as condições vigentes no terreno.

A área estudada na Figura 4 é a bacia do Rio Mazomba, que está contida no bairro de Mazomba em Itaguaí, estando no limite entre os municípios de Itaguaí e Mangaratiba. Ela é contida na área de amortecimento do Parque Estadual do Cunhambebe, que visa promover a preservação dos remanescentes de Mata Atlântica da



porção fluminense da Serra do Mar, favorecendo a preservação dos maciços florestais da Bocaina e do Tinguá, que influencia na manutenção ecossistêmica da região (CARDOSO, et al., 2023). Permitindo assim a promoção do ecoturismo da região, que gera empregos e, por consequência, aumento da renda local.

Carvalho et al. (2022, p.4-5), descreve que na microbacia do Rio Mazomba, as principais nascentes se encontram no município de Itaguaí e o deságua ocorre no mar ao leste da Ilha da Madeira. Possuindo 2 estradas de alta relevância ao transporte rodoviário do Rio de Janeiro, a BR-465 e o Arco Metropolitano (BR-493 / BR-116), que se situam na parte leste da bacia e área urbana; e uma estrada, a “de Mazomba” que está paralela ao eixo principal do curso de água.

Além disso foram destacados 3 pontos turísticos no percurso do rio que são: a Cachoeira Principal, a Poção do Batismo e a Cachoeira do Mazomba; e no final da área loteada, que é na extremidade da área costeira do município, foi destacado o Porto de Itaguaí. Os pesquisadores do PEPEDT-UFRRJ e a OT-BIG, determinaram os graus de vulnerabilidade de acordo com os seguintes parâmetros encontrados na paisagem: Geologia, Solo (vegetação, tipo de solo e uso do solo) e Relev

(geomorfologia e declividade); E as unidades da área foram classificadas em: baixo (cor verde), médio (cor amarelo), alto (laranja) e muito alto (vermelho).

As áreas verde e amarela configuram as regiões com menos modificações do uso do solo, onde se encontram principalmente as nascentes do Rio Mazomba, além de ser localizações próximas ao parque estadual do Cunhambebe, sendo localidades adjacentes ao nordeste do Parque; e as áreas laranjas e vermelhas são regiões antropogênicas com uso do solo dividida em atividades agrícolas e urbanas.

Carvalho et al. (2022, p.5) menciona as percepções dos observadores do território:

Feito o mapa, percebe-se que o curso do rio sofre grandes pressões antropocêntricas, desde presença de estradas e rodovias, a loteamentos ao redor do mesmo, sem respeitar a legislação ambiental quanto a áreas de preservação permanente (APP) para nascente e/ou curso d'água. Estes fatores facilitam a presença de vulnerabilidades ambientais, diante das atividades aplicadas ali e os impactos ambientais gerados podem afetar o circuito ecoturismo apontado pelos observadores (CARVALHO et al., 2022, p.5).



Sendo um impacto principalmente as comunidades de população tradicional e originária, como os Quilombos, Caiçaras e Indígenas encontrados e que persistem por seu território no litoral sul-fluminense. A luta pela terra por parte destes grupos é marcada desde os anos 70, devido a violenta especulação imobiliária fortalecida na região devido a uma forte rede burocrática, cartorial e judicial, que instigaram a entrada de empresas nacionais e multinacionais, além dos grileiros que almejavam obtenção de terras dos trabalhadores rurais da área (Mendonça et al., 2016).

Quando relacionamos estes atores ao cenário das políticas públicas de desenvolvimento agrário, é preciso se atentar quanto a dois aspectos: as tendências necessárias para ocorrer as transformações necessárias no rural e o dinamismo social, que expressam as lutas sociais por interesses específicos e a construção de novas referências junto, e para a sociedade que está sendo citada (GEHLEN, 2004).

As políticas sociais têm a responsabilidade de incluí-los no cenário político por estarem à margem da sociedade, até mesmo no meio rural, já que os valores dessas comunidades tradicionais, tanto éticos, sociais e econômicos se baseiam nos recursos

oferecidos pelo meio ambiente e com este a água.

E a região da BIG apresenta características populacionais, produtivas, socioespaciais e naturais que influenciam todo o território. Maury et al. (2020, p.102), relatam o quanto estas redes encontradas em um território modificam a dinâmica das populações e comunidades inseridas nestes:

Atividades portuárias, expansão do turismo, especulação imobiliária, dentre outros, são fatores que vêm alterando a dinâmica das populações tradicionais, seja positiva ou negativamente nesses territórios. A degradação ambiental é um dos principais fatores que prejudica essas populações, visto que, de modo geral, todas se utilizam dos meios “naturais” para sua subsistência e estão em uma posição mais fragilizada em relação aos grandes centros. Deve-se, então, buscar uma forma de conciliar o crescimento econômico com a sustentabilidade das populações tradicionais, proporcionando a elas as condições para continuar com seus costumes, crenças, rituais e formas de produzir (MAURY et al., 2020, p.102).

E a vulnerabilidade ambiental reflete no aspecto social, gerando a conhecida vulnerabilidade socioambiental que atinge os indivíduos



e os grupos sociais que possuem pouca força quanto ao controle social ou até mesmo inexistente, perante aos aspectos que afetam o seu bem-estar. Logo estes não apresentam protagonismo na arena de poder, não apresentando gestão das políticas socioambientais que se relacionam aos recursos de mercado-Estado (Medeiros, 2018, p. 9).

E o mapa de Vulnerabilidade Ambiental gerou questionamentos quanto a sustentabilidade da gestão hídrica local de Mazomba, tanto que no ano de 2022, em diante, o PEPEDT-UFRRJ, os produtores rurais da Cooperativa dos Agricultores Familiares de Itaguaí (COOPAFIT) e o Instituto Mazomba, executam visitas técnicas e extensionistas dentro do bairro, visando a identificação dos pontos estratégicos do Rio Mazomba para estudos mais aprofundados sobre o assunto.

### ***Unidades da Paisagem de Mazomba e Projetos de Pagamentos Verdes***

A ideia de natureza como fonte ilimitada de recursos à disposição do homem, permitiu a sustentação de todo o processo de produção capitalista a acumulação por meio da exploração intensa dos recursos naturais. Entretanto, nos anos 1960/1970, os efeitos desse modelo demonstraram sua insustentabilidade e revelaram a necessidade de se pensar os usos dos

recursos naturais (BERNARDES; FERREIRA, 2008). A consciência desse envolvimento do homem em processos de desequilíbrios ambientais que atingem, cada vez mais, a sociedade justifica a emergência da discussão sobre as relações entre sociedade e natureza; e a geografia permitiu que a paisagem discutisse, com uma abordagem interdisciplinar, as relações sociais e ambientais (OLIVEIRA, 2019, p.21).

Entrando assim no estudo da paisagem, que se ramifica em duas leituras/perspectivas na ciência geográfica, sendo ela classificada como paisagem enquanto algo concreto e paisagem enquanto algo fenômeno. Enquanto concreto é baseado nas dinâmicas sociais, e é raras às vezes que se opta pelo entendimento utilizando apenas uma dessas interpretações pois juntos possibilitam um diagnóstico melhor à área estudada (VERDUM.; VIEIRA & PIMENTEL, 2016, p.132).

Quando relacionado ao fenômeno é citada na literatura, como cada indivíduo interpreta a paisagem de acordo com sua trajetória, consciência e experiência. Permitindo assim uma leitura que é baseada na construção contínua social e particular, ao mesmo tempo, em que sobrepõem a identidade, os conhecimentos, a memória e os sentimentos de cada pessoa; que estão



associados ao processo cultural que remete à organização coletiva em que estamos inseridos, com toda sua carga simbólica. (VERDUM.; VIEIRA & PIMENTEL, 2016, p.133)

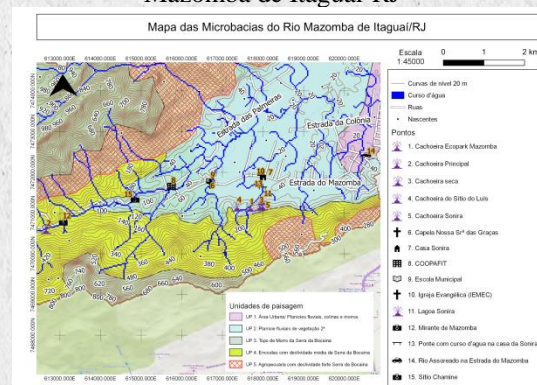
Logo, a noção de paisagem sendo esta uma interpretação social da interface da terra, é muito significativa quanto a aproximação da noção de paisagem da noção de meio ambiente. Pois o meio ambiente consiste no conjunto dos elementos externos, não inclusos, que envolvem a sociedade e interagem com ela, e a paisagem, é uma produção interna, nascida da sociedade conferindo uma existência social àquilo que se encontra em contato com o envoltório externo, ou seja, a interface sociedade-natureza, incluindo nesta os elementos da natureza (DIAS & SANTOS, 2007).

A associação de aspectos como a vegetação e as unidades geomorfológicas, além de outras abordagens geográficas e ecológicas, na análise da paisagem e das questões ambientais. As Unidades de Paisagem, segundo Zonneveld (1989) e Oliveira (2019, p.22), apresentam uma forte importância no estudo de ecologia da paisagem, principalmente em estudos avaliativos dos atributos e usos da terra, através da integração dos aspectos formadores da paisagem. Luerce e Guasselli (2012) frisa que as técnicas de

geoprocessamento utilizadas nos SIGs se mostram cada vez mais eficazes, sendo usualmente utilizadas no planejamento rural, urbano e ambiental.

No início do ano de 2023, o PEPEDT-UFRRJ e o Instituto Mazomba realizaram marcações em escala de Ottobacia, que é a menor escala utilizada para a gestão dos recursos hídricos sendo reconhecida e utilizada pela ANA, de uma das Microbacias do Rio Mazomba para compreender o dinamismo territorial quanto ao uso do solo e a geomorfologia local, para elaboração de futuros projetos verdes na região, como demonstrado na Figura 5 (CARDOSO, et al., 2023).

Figura 5 - A Mapa das Microbacias do Rio Mazomba de Itaguaí-RJ



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Permitindo assim uma localização geoespacial dos 15 pontos visitados pelos pesquisadores, separando assim em 5 unidades da Paisagem (UP):

- UP 1 (cor rosa) - Área Urbana/ Planícies fluviais, colinas e morros;
- UP 2 (cor azul) - Planície Fluviais de vegetação 2°;



- UP 3 (cor verde escura) - Topo de Morro da Serra da Bocaina;
- UP 4 (cor verde fluorescente) - Encostas com declividade média da Serra da Bocaina, e;
- UP 5 (cor laranja em formato de cruz) - Agropecuária com declividade forte Serra da Bocaina.

A área estudada no bairro de Mazomba está fora da área majoritariamente urbana, com caracterização de vegetação 2ª da Mata Atlântica de planície fluvial. É cercada pela Serra da Bocaina caracterizando um vale, com forte presença de nascentes e no topo do morro presença de atividades agrícolas. As fragilidades quanto ao planejamento e organização territorial da região quanto a políticas públicas das águas podem causar danos futuros caso não ocorra fiscalização e acompanhamento.

Ribeiro e Galizoni (2003, p.129) relatam que no espaço rural brasileiro tanto a gestão comunitária e os grandes consumidores enfrentam problemas quanto ao manejo de águas e que boa parte dos agricultores familiares se concentram em terras acidentadas e que apresentam nascentes. Refletindo que eles são os principais gestores de nascentes e alvos de educação ambiental, conservação e preservação das fontes de origens das águas.

Em uma análise histórica, a percepção da água ser finita iniciou no século XX, quando começaram os casos

de falta d'água em atividades agrícolas como a falta de chuvas, perdas de safras, quedas de produtividade, migrações do meio rural para povoados, e entre outros; e como os produtores são os consumidores mais próximos à água, perceberam que o volume de nascentes e rios estavam reduzindo e percebendo então que o recurso era escasso e poderia ter um fim (RIBEIRO & GALIZONI, 2003, p.133).

A escassez, permite fez que houvesse uma transformação quanto a percepção da água, o transformando em um bem econômico tendo assim um preço pelo uso, porém este fenômeno faz que ocorra a oportunidade de privatização e comercialização das nascentes (PETRELLA, 2002; RIBEIRO & GALIZONI, 2003, p. 134). Tanto que no artigo 19 do Plano Nacional dos Recursos Hídricos reconhece a água como bem econômico e que este deve possuir um valor real ao seu usuário.

A Lei de nº 9433 instiga a entrada de recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções que contemplam os planos de recursos hídricos. E os Serviços Ambientais são instrumentos econômicos de internalização das externalidades positivas, contra a poluição e a manutenção dos ecossistemas florestais, com melhorias



significativas na qualidade do ar, água, solo e de toda a biodiversidade (MAGANHINI, 2016, p.24-25).

Podendo mencionar assim o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, regida pela Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Que possui como objetivo central o desenvolvimento sustentável, estabelecendo normas gerais sobre: proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Sua descrição começa no Capítulo X entre os artigos 41 e 50, e seus instrumentos especificados no artigo 41, que abrange o: (I) Pagamento por serviço ambiental - PSA; (II) instrumentos financeiros e tributários; (III) incentivos à comercialização, inovação e das ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas. Godecke, Hupffer e Chaves (2014, p. 36) refletem que os artigos 42 a 50 apresentam diretrizes na implementação do PSA por meio da criação de um mercado de serviços ambientais, discutindo que esta lei não

prevê a utilização de recursos públicos ou fundos, apostando nas forças de mercado para a compatibilização de interesses entre produtores e consumidores de serviços ecossistêmicos.

E em 2021 é instituída a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, a Lei nº 14.119 em que esta constitui o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA), dispõe sobre os contratos de pagamento por serviços ambientais e altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Frisando no seu primeiro parágrafo que o programa deverá integrar-se às demais políticas setoriais e ambientais, em especial às Políticas Nacionais do Meio Ambiente, da Biodiversidade, de Recursos Hídricos, de Mudança do Clima, de Educação Ambiental, além das normas sobre acesso ao patrimônio genético, quanto a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade e, ainda, ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e aos serviços de assistência técnica e extensão rural.



Além de ser regida pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), a nova legislação do PSA pode ser realizada junto a entidades privadas ou pelo Poder Público, que é declarada no artigo 6º Capítulo III - Disposições gerais. Sousa et al. (2021, p.2) esclarecem que há uma consonância com o disposto no artigo 225, da CF de 1988, que impõem-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Um marco legal que regulamente isso e permita que tais acordos possam efetivamente surtir efeitos, de forma atraente e segura para todas as partes envolvidas é muito relevante.

Os serviços ambientais relacionados à água no Brasil vêm demonstrando um potencial favorável aos pequenos proprietários rurais, e outros atores a margem da sociedade rural, devido à grande importância da água para a sobrevivência e o desenvolvimento das sociedades humanas, e seu valor de mercado; além de permitir um caráter local o mercado ambiental, que permite ser facilmente alcançado uma unidade básica de conservação é a própria bacia hidrográfica (JARDIM & BURSZTYN, 2015; YOUNG, 2011; MUÑOZ-PIÑA et al., 2008).

## CONCLUSÕES

O PEPEDT-UFRRJ como um Programa de Ensino Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, têm promovido atividades de extensão universitário a nível graduação e pós-graduação, com o intuito de organizar o processo de articulação e negociação de monitoramento do Pacto pela Sustentabilidade da BIG, via construção coletiva do OT-BIG.

O território de Mazomba e o caso da gestão social apresentada, fortifica a importância da gestão social nos processos de elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas para desenvolvimento territorial agrário. Pois sua equipe é multidisciplinar permitindo uma análise técnica mais aprofundada quanto aos cenários dos atores que solicitam orientação em seus projetos.

O caso da gestão das águas sustentáveis de Mazomba, permitiu a participação social dos OT-BIG na contextualização e elaboração de dois mapas: o de vulnerabilidade ambiental e das unidades de paisagens dentro do município de Itaguaí. Entregando a eles instrumentos que fortaleçam o seu controle social quanto às atividades no seu território e viabilidades de implantação de futuros projetos, que



permitam um desenvolvimento sustentável.

Como os projetos de pagamento de serviços ambientais, colocando assim a educação e extensão a favor dos atores locais, que são os reais protagonistas do desenvolvimento. Em que os escopos das táticas de implementação dos futuros projetos socioambientais, pautados pela legislação ambiental, possam beneficiar os mais variados atores locais para que não ocorra a desinclusão dos grupos mais vulneráveis.

## AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e a todos os pesquisadores e observadores envolvidos diretamente ou indiretamente na realização desta pesquisa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNARDES, J. A.; FERREIRA, F. P. de M. **Sociedade e Natureza**. In: CUNHA, S. B. da; GUERRA, A. J. T. A questão ambiental: diferentes abordagens. 4 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

BRASIL. **Lei Federal n.9.433, de 08 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9433.htm#:~:text=A%20cobran%C3%A7a%20pelo%20uso%20de%20recursos%20h%C3%AADdricos%20objetiva%3A,nos%20planos%20de](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm#:~:text=A%20cobran%C3%A7a%20pelo%20uso%20de%20recursos%20h%C3%AADdricos%20objetiva%3A,nos%20planos%20de)

%20recursos%20h%C3%ADdricos.>. Acesso em: 31 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021**. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20192022/2021/lei/L14119.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2021/lei/L14119.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2023.

CANÇADO, A. C.; VILLELA, L. E.; SAUSEN, J. O. **Gestão Social e Gestão Estratégica: Reflexões sobre as Diferenças e Aproximações de Conceitos**. Revista de Gestão Social e Ambiental, v. 10, n. 3, p. 69-84, 2016.

CARDOSO, R., MAURY, P., VILLELA, L.E., & CARVALHO, I. **Controle e Conservação da água: Uma proposta de subcomitê da Bacia do Rio Mazomba parte do Comitê da Bacia do Rio Guandu**. In XX ENANPUR, Belém, PA, 2023.

CARVALHO, I.; LIMA, N.; CARDOSO, R.; MAURY, P.; VILLELA, L. **Gestão Social e a Bacia do Rio Mazomba, análise de caso da atuação do colegiado BIG em Mazomba**. In X Encontro Estadual de Comitês de Bacias Hidrográficas do Rio do Janeiro, ECOBRJ, Vassouras, RJ, 2022.

FONSECA G. et al. **Controle social em saúde: a perspectiva de uma comunidade em torno de um conceito**. Rev enferm UFPE on line. Recife-PE, v.6(7): 1608-14, Jul., 2012.

GEHLEN, I. 2004. **Políticas públicas e desenvolvimento social rural**. São Paulo em Perspectiva v.18, n. 2, p. 95 – 103.

GODECKE, M.V.; HUPFFER, H.M. & CHAVES, I.R. **O futuro dos Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil a partir do**



**novo Código Florestal.** Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 31, p. 31-42, 2014.

HABERMAS, J. **Teoria de la acción comunicativa.** Madrid: Taurus, 1987.

LEME, T. N. **Os municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente.** Planejamento e Políticas Públicas, [S.l.], n.35, 2022. Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/196>>. Acesso em: 4 abr. 2023.

LIMA, N. A. M. da R.; MAURY, P. M.; CARVALHO, I. D. et al. **Gestão Social e Desenvolvimento Territorial: a experiência da criação do Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande-RJ.** III SLAEDR – Simpósio Latino-Americano de Estudos de Desenvolvimento Regional, III Elags – Encuentro Latinoamericano de Gestión Social. 08 a 11 de novembro de 2022.

LUERCE, T.D & GUASSELLI, L.A. **Mapeamento das Unidades de Paisagem como subsídio ao Planejamento em Ecoturismo nas regiões do Alto rio dos Sinos e rio Rolante/RS.** In: Simpósio Nacional de Geomorfologia- SINAGEO- 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, SINAGEO, 2012. Disponível em: <<http://www.sinageo.org.br/2012/trabalhos/8/8-322-445.html>>. Acesso em: 8 abr.2023.

MAGANHINI, T.B. **Do pagamento por serviços ambientais: análise dos fundamentos jurídicos sustentáveis.** 2016. 173 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

MAURY, P.M.; VILLELA, L.E.; RAMOS, D.A.L. & LIMA, N.A.M.R. Redes entre comunidades tradicionais e instituições de extensão na Baía da Ilha Grande/RJ. In: PORTO JÚNIOR, F.G.R.; ZOIA, A.; SQUAREZI, S.B.; GAMBA, F.B.; PIRES, B.R.C. (org.). Povos Originários e Comunidades Tradicionais. Vol 5: trabalhos de pesquisa e de extensão. Porto Alegre, RS: Editora Fi, p. 97-123, 2020.

MEDEIROS, C. N. Textos para Discussão: **Mapeamento da Vulnerabilidade Socioambiental Utilizando Ferramentas de Geoprocessamento.** Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), n.126, 2018.

MENDONÇA, T. C. M.; MORAES, E. A. de.; CATARCIONE, F. L. C. **Turismo de base comunitária na Região da Costa Verde (Rio**

**de Janeiro): refletindo sobre um turismo que se tem e um turismo que se quer.** Caderno virtual de Turismo. Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 232-248, ago. 2016.

MONTEZUMA, R. et al. **Unidades de paisagem como um método de análise territorial: integração de dimensões geobiofísicas e arquitetônico-urbanísticas aplicada ao estudo de planície costeira no Rio de Janeiro.** Anais APPURBANA 2014. Belém: UFPA. Disponível em < <http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT1-256-65-20140522225135.pdf> >. Acesso em: 19 mar.2022.

MORAIS, M. M.; PEREIRA, P. A.; DURÃO, A. **Panorama da Educação Ambiental em Portugal.** REMEA - Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, [S. l.], v. 32, n. 2, p. 397-411, 2015. DOI: 10.14295/remea.v32i2.5553. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/remea/article/view/5553>. Acesso em: 31 abr. 2023.

OLIVEIRA, R.B. **Geocologia Das Paisagens Do Cerrado: Análise Das Relações Socioambientais Na Bacia Hidrográfica Do Rio Tocantinzinho-GO.** Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Estudos Socioambientais. 2019.

PEREIRA, J. R. Apresentação. In: PEREIRA; et. al. (Orgs.). **Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações.** Lavras: Ed. Ufla, 2011.

PETRELLA, R. **Il pozzo de Antonio: l'acqua in Itália.** Ferrara, Comitato Italiano per Il Contrato Mondiale dell'Acqua, 2002.

POMPEU, C.T. Cienc. Cult. São Paulo Oct./Dec.vol.55 n°4, 2003.

PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. L. **Gestão de bacias hidrográficas.** Estudos Avançados, São Paulo, v.22, n.63, p.43-60, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 31 abr. 2023.

RAMOS, D. A. L.; VILLELA, L.E. & MAURY, P.M. EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA: APOIO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS RURAIS. NAU Social, [S.l.], v. 12, n. 22, p. 564-577, 2021. DOI:10.9771/ns.v12i22.38523. Disponível em:<<https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/38523>>. Acesso em: 29 abr. 2023.



RIBEIRO, E.M. e GALIZONI, F.M. **Água, população rural e políticas de gestão: o caso do vale do Jequitinhonha, Minas Gerais.** Ambiente & Sociedade - Vol. 6, n.1, p. 129-146, 2003.

SILVA, F. R. **Controle social: a gestão social das ações dos Estado.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Federal do Tocantins- PGDR/ UFT, Tocantis, 2015.,

TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local.** Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí:2007.

VEIGA, B.G.A.da. **Participação social e políticas públicas de gestão das águas: olhares sobre as experiências do Brasil,**

**Portugal e França.** Tese de doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

VERDUM, R.; VIEIRA, L. F. S.; PIMENTEL, M. R. **As múltiplas abordagens para o estudo da paisagem.** Espaço Aberto, 6(1), p.131-150. PPGG - UFRJ, V. 6, N.1, p. ISSN 2237-3071.

VERGARA, S. C. 2005. **Métodos de pesquisa em administração.** Atlas.

ZONNEVELD, I.S. **The Land Unit – A fundamental concept in landscape ecology, and its applications.** Landscape Ecology, v. 3, n. 1, p. 67-86, 1989.





14ª Edição - 2024

Relatoria de Discussão<sup>1</sup>

### **3. Educar para a cidadania: uma experiência pública participativa e integrativa com comunidades periféricas**

*Educating for Citizenship: a participatory and integrative public experience with peripheral communities*

*Educar para la ciudadanía: una experiencia pública participativa e integradora con comunidades periféricas*

**Valéria Giannella<sup>2</sup>**

**Adriane Vieira Ferrarini<sup>3</sup>**

---

<sup>1</sup>Relatoria das coordenadoras de mesa de discussão de Eixo 12 do XIIº ENAPEGS, <https://www.even3.com.br/xii-enapegs/>. Ensaio realizado a convite dos editores de produção, propondo a inclusão do formato “Relatoria de discussão” na política editorial da CSDT. A iniciativa se justifica, por analogia às resenhas de livros, no intuito de promover leitura sintética e crítica de questões destacadas em eventos científicos, dispondo de gravações, relacionados com a Gestão Social.

<sup>2</sup>Pós-Doutora em Gestão Social e Desenvolvimento Local (CIAGS/UFBA). Professora da UFSB. E-mail: [valeria.giannella@csc.ufsb.edu.br](mailto:valeria.giannella@csc.ufsb.edu.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2523004549190093>

<sup>3</sup>Pós-doutora em Ciências Sociais e Humanas na Universidade de Antioquia (Medellín/ Colômbia). Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: [adriane.ferrarini@ufpel.edu.br](mailto:adriane.ferrarini@ufpel.edu.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3823939489789066>



As chamadas “novas formas de ação coletiva” têm ganhado volume e se tornado objeto de pesquisas, em anos recentes, diante de uma significativa ampliação e diversificação de seus protagonistas e dos formatos que eles experimentam para se fazerem presentes nos palcos públicos. Neste texto, focaremos num evento realizado na cidade em Porto Alegre, ao longo do ano de 2022, o 1º Congresso Popular de Educação para a Cidadania (CPEC). A importância do 1º CPEC não foi tanto pela quantidade de participantes ou personalidades envolvidas, mas pela forma como foi produzido, onde aconteceu e como foi realizado. O evento foi uma iniciativa de dois coletivos de Porto Alegre: o Poa Inquieta, formado por cidadãos, e o POntA Cidadania, composto por mais de 50 organizações sociais periféricas. O CPEC ocorreu em comunidades periféricas de Porto Alegre e sua dinâmica se valeu de metodologias participativas e integrativas em todas as etapas do processo.

Neste trabalho, nosso objetivo é apresentar e analisar a dinâmica do CPEC em seu processo de cocriação, desenvolvimento e avaliação, o qual foi mediado pela arte, pelo diálogo, pelo corpo e pela emoção (FERRARINI, 2016). A metodologia utilizada foi a pesquisa-ativista (HALE, 2008) em que

o pesquisador participa na experiência, a qual dialoga com metodologias de pesquisa-ação participante. Os instrumentos utilizados foram: diários de campo oriundos do processo de participação na experiência, materiais audiovisuais e entrevistas individuais e grupais com doze articuladores dos coletivos envolvidos e atuantes no CPEC, sendo seis deles lideranças das comunidades periféricas envolvidas.

A proposta é de olharmos e analisarmos este evento a partir do conceito de “experiência pública” (PERES, 2020; GIANNELLA, 2020<sup>a</sup>; 2023), usando o conceito de experiência a partir de um marco pragmatista (DEWEY, 2010; BONDIA, 2002). Buscamos indagar formas emergentes de “experimentalismo democrático”, considerando a integralidade da experiência (imbricação entre mente e corpo, razão e emoção, teoria e prática), a singularidade e plenitude dela resultante e a possibilidade de exercer autonomia e autogerenciamento de fins e meios, como os principais motivadores da ação individual e coletiva. O que chamamos aqui de integralidade, Dewey (2010) define como qualidade estética da experiência. “A experiência é afetiva, mas nela não existem coisas separadas chamadas emoções [...] as emoções ligam-se a acontecimentos e objetos em seu



movimento” (Ibid, p. 119). Nessa situação em que meios e fim – autodeterminados e autogerenciados – não se separam e o conhecimento passa pelo corpo e pelas emoções, a experiência singular e plena alcança a sua original dimensão estética (DEWEY, 2010). Cabe marcar o fato de que tratamos de experiência aqui, não para analisar a sua dimensão psicológica, e sim no âmbito de uma reflexão implicada à indagação sobre as possíveis gramáticas da participação contemporânea, em uma fase de renovada esperança em seu potencial de regeneração e inovação. A participação cidadã, constitutiva de uma democracia substantiva, passa pela afirmação da sua autonomia no autogerenciamento de fins e meios como marcas caracterizadoras de experiências democráticas inovadoras que temos observado. Nesta direção, nos apoiamos no referencial das metodologias integrativas enquanto “abordagens, técnicas e métodos, norteados pela busca de uma recomposição entre as partes cindidas do ser humano (mente e corpo, razão e emoção, teoria e prática). É a mente se incorporando, a racionalidade tornando-se sensível, a ciência subjetivando-se, o método abrindo-se para a intuição e a criatividade. (Giannella, Araújo, Oliveira Neta, 2011, p. 143).

Sob a lente das práticas participativas emergentes ou insurgentes, as experiências públicas evidenciam algumas características transversais que aqui apontamos: (1) são radicalmente sociocentradas, compostas por um conjunto em movimento de atores, em que o “eu” experimenta o “outro”; (2) voltam-se à exploração de alternativas às formas de convivência dominantes, à identificação de problemas e a possíveis soluções através da criação de arranjos sociotécnicos situados e colaborativos (MORAES, PARRA, 2020; GIANNELLA, MARTINS 2020); (3) afirmam a não separatividade e interconexão entre corpo e mente, teoria e prática, projeto utópico e prática política do presente; 4) negam o Estado como centro necessário da ação política o que permite a declinação das ações “com o Estado”, “apesar” do Estado e “contra” o Estado (SOUZA, 2010; OLIVEIRA, 2021). Tais posicionamentos envolvem a capacidade estratégica de aproveitar as brechas de ação possíveis entre o Estado e o mercado e de cooperar com ambos sem perder sua postura crítica e autonomia.

Ao indagarmos o Congresso Popular desde formas emergentes de “experimentalismo democrático”, a pesquisa revelou a trajetória de um



evento que foi proposto e estruturado em meados de 2021 por um membro dos coletivos, mas passou a ser totalmente reinventado a partir de março de 2022 através de uma dinâmica participativa e integrativa. O desafio inicial era fazer valer o imperativo do termo “popular”, não somente por acontecer em comunidades periféricas, mas pela intenção de ser cocriado com as pessoas que lá vivem. A diversidade de sujeitos envolvidos neste processo - no caso, lideranças comunitárias e ativistas de classe média (profissionais liberais, professores, estudantes etc.) - trouxe consigo o desafio de lidar com as desigualdades evidentes ou latentes, conscientes ou inconscientes, expressas ou ocultas. A roda de conversa foi o principal instrumento metodológico, mas

não basta nos sentarmos em roda, supondo que nossa posição física igualitária eliminará as desigualdades. A parte maior advém do lento, e também prazeroso, processo de construção de vínculos de afeto e de confiança. No caso do CPEC, eles foram construídos ao longo de um ano de cocriação e de organização do evento. (FERRARINI, 2023, p. 2).

Esta articulação entre participação, confiança e diversidade nos remeteu ao reconhecimento da importância da integralidade da presença dos sujeitos. A fala se manteve imprescindível, mas insuficiente para

tornar fazer falar os silêncios e expressar as dores inscritas também no corpo. Para tanto, lançamos mão de dispositivos metodológicos integrativos, como atividades de relaxamento e dinâmicas participativas de expressão verbal e artística. Tratou-se de corporificar a mente, “empatizar” a racionalidade, tornar criativo o método, incluir a escuta ativa das outras razões. (GIANNELLA, ARAÚJO, OLIVEIRA NETA, 2011).

Esta dupla corpo-emoção costuma andar bem esquecida, quando não neutralizada nos processos de conhecimento e de planejamento. Foi através do relaxamento no começo das rodas de conversa e de técnicas artísticas que conseguimos dar uma trégua nas nossas funções racionais que nunca param de analisar, ponderar e julgar e deixamos o saber que está sob a pele, oriundo da alegria e também da opressão, aflorarem em conjunto com a criatividade e a liberdade. É quando nos tornamos mais presentes em nós mesmos que também nos conectamos com o outro. Para além das eventuais estranhezas aparentes, nos sentimos mais próximos e tão semelhantes em nossa humanidade. (FERRARINI, 2023, p. 2).

O primeiro dos três encontros de cocriação, os quais denominamos “pré-congressos” - já instaurou este ambiente. Nas palavras do José (líder comunitário, nome fictício):

Com a diversidade de pessoas na dinâmica de fazer os cartazes sobre o que era “educação para a cidadania”, nós fizemos um desenho onde o pessoal do morro estava descendo [do morro] e o pessoal de cima [classe média] também estava descendo [de sua



condição de classe] e a gente estava se encontrando no meio. Quando eu vi aquele encontro no meio, eu me transformei. É possível, estamos fazendo isso aqui. O Congresso está trazendo isso, de descortinar um mundo lá fora e aqui dentro. (entrevista realizada no dia 28abr2023).

Após os três pré-congressos (que envolveram cerca de 200 crianças, adultos e idosos), e como fruto de um trabalho totalmente voluntário de cerca de 40 pessoas mais ativas, o Congresso foi cocriado em 45 dias (definição final do objetivo, metodologia, captação de recursos, comunicação e infraestrutura). O recurso partiu do zero, tendo sido captado por doações e crowdfunding. O objetivo cocriado foi “ser um espaço de construção colaborativa para a (trans)formação de cidadãos ativos e de uma sociedade inclusiva, democrática e sustentável”. Para tanto, escutar as vozes das periferias era o caminho principal, tornado possível através de 25 rodas de conversas que envolveram cerca de 700 participantes de todas as idades e de uma rica programação artística em escolas e equipamentos públicos em três comunidades periféricas de Porto Alegre durante os três dias do Congresso. Foi oferecido transporte, refeições e caneca do evento.

O Congresso girou em torno de quatro grandes temas do Congresso: 1) Educação social – discriminação racial, de gênero, de classe e de religião; 2)

Inclusão social e realidade das periferias; 3) Educação ambiental – logística reversa, cidade limpa e cidade sustentável; 4) Empreendedorismo e mercado de trabalho. As atividades foram organizadas de modo que as pessoas pudessem participar de quatro rodas num dia, cobrindo todos os eixos. As perguntas mobilizadoras das rodas de cada eixo eram as seguintes: 1) Qual é a (educação/ trabalho/meio ambiente/inclusão) que temos? 2) Qual é a queremos? 3) Como chegar lá? Estas perguntas foram aplicadas a cada um dos outros eixos. Além disso, os participantes receberam o “Passaporte Cidadão”, que tinha o formato de um livreto e continha as informações gerais do Congresso. Após participar das rodas, as pessoas carimbavam o seu passaporte com a cor do eixo em que haviam participado, buscando dar certa concretude ao processo de ser um cidadão que transita livremente na cidade, que trata sobre os temas que envolvem a sua comunidade e a sua cidadania.

Quanto ao produto, a ideia inicial era a elaboração de um relatório e de materiais mais apropriados para a disseminação do conteúdo produzido - como um breve documentário e/ou ebook - a serem direcionados aos poderes executivo e legislativo, investidores, organizações sociais e à



sociedade em geral. Não houve condições de proceder à análise e sistematização do exaustivo conteúdo, e este pode ser considerado o principal limite do 1º CPEC. Contudo, a retomada posterior de contato com lideranças das comunidades periféricas envolvidas por ocasião da preparação do 2º Congresso revelou que outras produções de resultados aconteceram - e seguem acontecendo - para além dos registros do Congresso:

Eu e Seu João [nome fictício] conversamos muito depois, que tínhamos que fazer algo diferente. O que é educação para um cidadão melhor? Quando sentamos numa roda e as pessoas se apresentam, as pessoas da comunidade se retraem porque o que elas tem é [só] vivência.” (Jorge, líder comunitário).

José segue com o relato de que o reitor de uma universidade soube da experiência do Congresso e chamou a ele e outras lideranças para conversarem, ocasião em que eles levaram a ideia de criarem a Academia de Líderes Sociais, a qual atribuiu um diploma que eles chamaram de Diploma Cidadão: “É um diploma que mostra que eles [moradores das comunidades] são capazes, para além das vivências. Para vocês, aquele lugar [a universidade] é um lugar comum, mas para nós é um ganho muito grande, é até uma grande vitória (José, líder comunitário). São produções de

intersubjetividade social que compõem a “política do cotidiano” produzida em experiências públicas democráticas, política essa tão relevante para a transformação social efetiva da cidade.

À guisa de conclusão, uma análise preliminar dos quatro eventos (três pré-congressos e o congresso) revelou a presença de três características fundamentais da experiência pública como os principais motivadores da ação individual e coletiva, quais sejam, o exercício de participação cidadã, a integralidade da experiência e a autonomia e autogerenciamento de fins e meios. As metodologias integrativas - em especial o relaxamento realizado no começo de cada atividade, os desenhos e as inúmeras performances de artistas periféricos - foram fundamentais para a liberação das emoções que colocaram pessoas tão diferentes em condições de maior sensibilidade para a escuta empática e para a liberação de conteúdos inconscientes. Quando os dispositivos racionais dão uma trégua em suas funções de raciocínio, ponderações entre certo e errado e julgamentos - em geral exacerbadas em nossa cultura -, a emoção, o saber proveniente da alegria e da opressão que está sob a pele, a criatividade e a liberdade encontram canais para se expressarem.



Nesta fricção de saberes e afetos – e considerando a imprevisibilidade de experiências públicas cocriadas e socialmente inovadoras - todos saíram tocados e engajados no sonho de, em 2023, ampliar o Congresso para outras comunidades, expandindo escutas, abraços, conhecimentos e projetos participativos e inclusivos de cidade. O 2º Congresso aconteceu em 2023, mantendo o protagonismo da diversidade de atores sociais em diálogo e convergindo para a finalidade comum de desbravar experiências educativas inovadoras e inclusivas para a construção de uma cidadania mais plena em Porto Alegre. Neste ano, foram realizados seis eventos (quatro pré-congressos, o congresso em si e um pós-congresso), os quais envolveram outras cinco comunidades periféricas e incluíram na metodologia a realização de uma “grande roda” com a presença de gestores públicos e intelectuais, em conjunto com lideranças locais dos coletivos e comunidades locais. Numa delas registramos a presença do Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Eduardo Leite, assim como de secretários municipais e estaduais. Além disso, aproveitando o evento Fronteiras do Pensamento na cidade, o filósofo norte-americano Michael Sanders e o arqueólogo britânico David Wengrow foram convidados e estiveram presentes

nestas grandes rodas de conversa para a escuta das comunidades periféricas e para a troca de ideias.

Ao longo de 2023 e na sequência já iniciada em 2024, lideranças comunitárias tiveram papel mais central na organização e operacionalização do CPEC, recebendo um recurso mensal para poderem dedicar-se parcialmente a estas atividades. Com isso, também novos desafios surgiram frente à necessidade de lidar com a gestão desses recursos e processos deliberativos, ao se pretender construir alguma estrutura que viabilize a continuidade e expansão dessa metodologia participativa como um laboratório vivo (MAGALHÃES; ANDION; ALPERSTEDT, 2020; MORAES; PARRA, 2020) que poderá vir a inspirar políticas públicas na cidade.

Ao final, ficam algumas indagações para produções teóricas futuras: a manutenção dessa estrutura gerará um processo de institucionalização, drenando suas energias criativas e afetivas? Ou ela permitirá fazer chegar espaços de escuta e de inclusão a um número maior de comunidades e públicos, com amadurecimento dos vínculos em nome de um fazer coletivo mais estruturado e estruturante, contribuindo para a construção de uma democracia mais



substantiva na cidade? Desde perspectivas epistemológicas contra-hegemônicas, por um lado vislumbramos a potência dessa experiência integral que envolve ações educativas, libertadoras e eficazes com possibilidade de construção participativa de políticas públicas de baixo para cima, visando a efetivação de processos de inclusão e democratização. Por outro lado, acompanhamos, participamos, observamos e almejamos por viver e conhecer os próximos passos, sempre complexos e fonte de aprendizagem acerca dos meandros e dos modos de fazer, viver, aprender e contribuir na tarefa urgente de reinventar a democracia nas nossas cidades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONDÍA, J. L. **Notas sobre a experiência e o saber da experiência.** Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 19, p. 20-28, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3Vehpp9>. Acesso em: 13 abr. 2023.

DEWEY, J. **Arte como experiência.** São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FERRARINI, A. V. **Corpo e emoção na produção de conhecimento científico: uma experiência de pesquisa sociopoética com trabalhadores da economia solidária.** Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpo, Emociones y Sociedad, v. 21, p. 80 – 92, 2016.

FERRARINI, A. V. **Quando o essencial é invisível aos olhos: o 2º Congresso Popular de Educação para a cidadania será realizado em 2023.** SLER: Rede Social para ler e Escrever, publicado em 10/05/2023. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CsD8kJ5OJHa/?igshid=MTc4MmM1YmI2Ng==> Acesso em: 17 set. 2023.

GIANNELLA, V. A democracia em disputa. In.: TORRUELLA, Joaquin B.; MARTINS, Simone; NEBOT, Carmen Pineda (Orgs.). Uma nova democracia para o século XXI? Viçosa: S. Martins, p. 302-326, 2020.

GIANNELLA, V. **Experimentalismo democrático em tempos de crise democrática.** Nuances e potenciais. In Losada, Janaina e al. De valente esperança e rebeldia”: ensaios para um Brasil plural. Salvador: Edufba, 2023. Pp. 31-50.

GIANNELLA, V.; ARAÚJO, E.; OLIVEIRA NETA, V. **As Metodologias Integrativas como caminho na ampliação da esfera pública.** In: SCHOMMER, Paula Chies; BOULLOSA, Rosana de Freitas. (Org.). Gestão Social: Metodologias Integrativas. Tecendo Saberes e Ampliando a Compreensão como Caminho para a Redefinição da Esfera Pública. Florianópolis: Editora UDESC, v. 1, p. 139-164, 2011.

\_\_\_\_\_. MARTINS, F. H. **Tecendo elos no limiar da pandemia: laboratórios do comum e experiências públicas para a gestão social de territórios.** In.: Estado e sociedade sob olhares interdisciplinares experiências participativas, disputas narrativas, território e democracia / Ana Carneiro... [et al.]. – Salvador: EDUFBA, 2020<sup>a</sup>, p. 209-225.

MAGALHÃES, T.; ANDION, C.; ALPERSTEDT, G. Laboratórios vivos de inovação social e ação pública: um enfoque analítico e um caminho metodológico baseados no pragmatismo. Cad. EBAPE.BR, v. 18, Edição Especial, Rio de Janeiro, p. 681-696, nov., 2020.

MORAES, A; PARRA, Z. M. **Laboratórios do Comum: experimentações políticas de uma ciência implicada.** Revista do Centro de Pesquisa e Formação – SESC/SP, n.10, agosto de 2020. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/61037>

OLIVEIRA, G. M. **“Caminhar perguntando: para além, apesar ou com o estado? A construção de autonomias nos movimentos de economia solidária de Brasil e México.** Tese de doutorado em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos/UNISINOS, 2021.

PERES, J. L. P. Reinterpretando o fluxo de políticas públicas a partir da experiência: do pragmatismo crítico ao Hip Hop da Ceilândia/DF. 2020. Tese de doutorado em



Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação  
Internacional da Universidade de Brasília, DF,  
2020.

SOUZA, M. L. Com o Estado, apesar do  
Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos

e suas práticas espaciais, entre a luta  
institucional e a ação direta. *Cidades*, v.7, n.11,  
13-47, 2010.





14ª Edição - 2024

## **4. Extensión Universitaria: aporte a los dueños de viveros del cantón Milagro, Ecuador**

*University Extension: Contribution to the owners of nurseries in the canton of Milagro, Ecuador*

*Extensão Universitária: Contribuição aos proprietários de viveiros no cantão de Milagro, Equador*

**Jaime Andocilla-Cabrera<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup>Magíster en Finanzas y Economía Empresarial, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Magíster en Gerencia de Proyectos para el Desarrollo, Escuela Superior Politécnica del Litoral. Professor Ciencias Sociales, Educación Comercial y Derecho – UNEMI/Ecuador. E-mail: [jandocillac@unemi.edu.ec](mailto:jandocillac@unemi.edu.ec)



## Resumo

O objetivo deste estudo foi conhecer a contribuição que a universidade equatoriana pode dar, por meio da Extensão Universitária, para atender às necessidades de um grupo de proprietários de creches localizadas no cantão de Milagro, Equador. Isso foi possível, em primeiro lugar, pela revisão da literatura existente sobre a evolução, tipos de ações e interações enquadradas nos processos de extensão e responsabilidade social universitária, por outro, pela aplicação, como técnica de pesquisa, de uma entrevista realizada com os proprietários das creches. Para a obtenção da literatura, utilizou-se o buscador Google Acadêmico e a base de dados bibliográfica Scopus, e foram analisadas as normas vigentes em relação à temática da Extensão Universitária ou vinculação com a sociedade. As informações obtidas têm sido esclarecedoras, as ações da Extensão Universitária, ou de articulação com a sociedade, têm evoluído a ponto de envolver atividades de pesquisa, com maior participação de atores incluindo o setor produtivo, uma adequada avaliação de resultados e impactos e a contribuição para a definição de políticas públicas. A partir da conceitualização de Extensão Universitária, a universidade tem a capacidade de se tornar gestora da formação de um Arranjo Produtivo Local, por um lado, por meio da transferência de conhecimento e tecnologia, bem como coordenadora da interação dos envolvidos.

**Palavras-chave:** Extensão Universitária – Articulação com a Sociedade – Responsabilidade Social Universitária.

## Abstract

The purpose of this study was to know the contribution that the Ecuadorian university can make, through the University Extension, to meet the needs of a group of nursery owners located in the canton of Milagro, Ecuador. This was possible, in the first instance, by the review of the existing literature on the evolution, types of actions and interactions framed in the processes of extension and university social responsibility, on the other hand, by the application, as a research technique, of an interview conducted with the owners of the nurseries. To obtain the literature, the Google Scholar search engine and the Scopus bibliographic database were used, and the current regulations in relation to the subject of University Extension or linkage with society were analyzed. The information obtained has been enlightening, the actions of the University Extension, or link with society, have evolved to the point of involving research activities, with greater participation of actors including the productive sector, an adequate evaluation of results and impacts and the contribution to the definition of public policies. Based on the conceptualization of University Extension, the university has the capacity to become a manager of the formation of a Local Productive Arrangement, on the one hand, through the transfer of knowledge and technology, as well as coordinator of the interaction of those involved.

**Key words:** University Extension – Linkage with Society – University Social Responsibility.

## Resumen

El presente trabajo se planteó con el objeto de conocer la aportación que puede realizar la universidad equatoriana, a través de la Extensión Universitaria, para la satisfacción de necesidades de un grupo de dueños de viveros ubicados en el cantón Milagro, Ecuador. Esto fue posible, en primera instancia, por la revisión de la literatura existente sobre la evolución, tipos de acciones e interacciones enmarcadas en los procesos de extensión y responsabilidad social universitaria, por otro lado, se por la aplicación, como técnica de investigación, de una entrevista realizada a los propietarios de los viveros. Para la obtención de la literatura se utilizó el buscador Google Académico y la base de datos bibliográficos Scopus, se analizaron la normativa vigente en relación a la temática de Extensión Universitaria o vinculación con la sociedad. La información obtenida ha sido esclarecedora, las acciones de la Extensión Universitaria, o vinculación con la sociedad, han evolucionado hasta llegar al punto de involucrar actividades de investigación, con mayor participación de los actores incluyendo al sector productivo, una adecuada evaluación de resultados e impactos y el aporte a la definición de políticas públicas. Con base a la conceptualización de la Extensión Universitaria, la



universidad tiene la capacidad de constituirse en gestora la conformación de un Arreglo Productivo Local, por un lado, a través de la transferencia de conocimiento y tecnología, así como coordinador de la interacción de los involucrados.

**Palabras clave:** Extensión Universitaria – Vinculación con la Sociedad – Responsabilidad Social Universitaria.



## INTRODUCCIÓN

### *Problema*

Las actividades de Extensión Universitaria paralelamente a la revolución industrial tuvieron inicio en Inglaterra a finales del siglo XVIII, a través de cursos relacionados a temas específicos, con el objeto de brindar conocimiento a la ciudadanía. Posteriormente universidades de Francia, España y Estados Unidos continuaron la tendencia de desarrollar estos cursos (Marcilese, 2019).

La Extensión Universitaria en Latinoamérica inició en Argentina a inicios del siglo XX, en vista que el criterio asistencialista de la Extensión Universitaria fue cuestionado, así como por la limitada participación de la sociedad, se comenzó a reconocer la necesidad de abarcar otros problemas de la comunidad relacionadas a lo económico, político, social y ambiental (Marcilese, 2019).

En la actualidad, indistintamente de los modelos de extensión o vinculación existen básicamente tres ámbitos que desarrollan las universidades, la relación de la universidad con el sector productivo, el ámbito social que desarrolla investigación y emprendimientos, así como el cultural, que trabaja sobre el

patrimonio cultural de las localidades (Cancino y Cárdenas, 2018).

La contribución al desarrollo económico y social que se plantea la universidad se viabiliza a través de la transferencia de conocimiento y tecnología, sin embargo, a pesar de la implementación de estos espacios, existen factores que imposibilitan la consecución de las metas propuestas, tales como el desconocimiento de su existencia, falta de definición clara de su misión, limitada sostenibilidad, personal capacitado, entre otras (Alvarado Moreno, 2018).

Por otro lado, un elemento importante en la evaluación de las acciones de Extensión son los indicadores que miden la incorporación de actores sociales externos en los proyectos de investigación, esto refleja dos situaciones importantes que resaltar, por un lado que la Extensión Universitaria tiene inmersa acciones de investigación y por otro lado la participación de la sociedad es necesaria (Paredes López et al., 2019).

Tomando como base lo expuesto en párrafos anteriores, se plantea la importancia de que la universidad ecuatoriana, para nuestro caso la Universidad Estatal de Milagro - Unemi, propendan a mejorar su interacción con su entorno, priorizando el accionar con las personas



vulnerables. Esto acorde a lo estipulado en los artículos 8 y 13 de la Ley Orgánica de Educación Superior (Asamblea Nacional del Ecuador, 2023), así como el artículo 4 del Reglamento de Régimen Académico (Asamblea Nacional del Ecuador, 2022).

La Unemi coordina sus actividades sustantivas desde el cantón Milagro, el mismo que se encuentra ubicado en la provincia del Guayas en el centro sur de la región litoral de Ecuador, tiene una población total que se aproxima a los 167 mil habitantes, de los cuales el 32% corresponde al sector rural (Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Milagro, 2023). Su producción agrícola está conformada principalmente por banano, cacao, plátano, entre otros, y en los últimos años se ha incorporado de forma importante emprendimientos familiares de plantas ornamentales (viveros).

La producción y comercialización de plantas ornamentales realizada en Milagro está generando un turismo local, y esto colateralmente creación de empleo. Personas de localidades aledañas principalmente de Samborondón y Guayaquil visitan los viveros ubicados a las afueras la ciudad, en el sector

comprendido entre la cabecera cantonal y la parroquia Roberto Astudillo.

Este pequeño polo de desarrollo ha surgido por iniciativa de aproximadamente unas 200 familias, por un lado, por los propietarios de los predios aledaños a la carretera, así como por personas que alquilan los terrenos disponibles. La actividad presenta un crecimiento importante, el cual fue afectado por la pandemia, pero que al igual que otros sectores de la economía popular, viene presentando una recuperación (información obtenida a través de entrevistas a los propietarios de los viveros).

Al igual que todo micro emprendimiento, los propietarios de los viveros experimentan dificultades, las cuales se solventan sin apoyo de ninguna entidad, entre otras situaciones, la inseguridad ocasionada por la delincuencia y limitada formación en temas administrativos – contables, complican el normal funcionamiento de los negocios, de igual forma la disociación que existe entre los emprendedores imposibilita afrontar oportunidades y amenazas de forma organizada.

Es en este contexto, que la Universidad Estatal de Milagro con su equipo de investigadores podría ejecutar acciones de investigación y extensión (vinculación) para aportar en la



consolidación de un Arreglo Productivo Local – APL, con la intervención de los propietarios de los viveros, intermediarios, propietarios de otros micro emprendimientos, agencias turísticas, incluso los gobiernos seccionales.

Un aspecto importante es que la comunidad está presta a tener un relacionamiento con la universidad, tanto para que proporcione conocimiento como para ser el gestor de la conformación un espacio de diálogo entre los involucrados. Por ello, surge la pregunta de investigación ¿Cómo aportarían las acciones de Extensión Universitaria de la Unemi en la satisfacción de las necesidades sentidas de los dueños de viveros del cantón Milagro, durante el 2023?, para obtener una adecuada respuesta es necesario abordar temas como el actual enfoque de la Extensión Universitaria (Vinculación con la sociedad), las acciones de Extensión Universitaria que obligatoriamente debe realizar la universidad, la caracterización de los propietarios de los viveros, los factores que impiden un mayor desarrollo de los micro emprendimientos y los intereses que tienen los dueños de viveros del con la posibilidad de relacionarse con la Unemi.

## **OBJETIVOS**

Con el objeto de esclarecer las inquietudes expuestas en el párrafo anterior, se propuso el siguiente objetivo:

Conocer, por medio de una investigación exploratoria, cómo pueden aportar las acciones de Extensión Universitaria actualmente desarrolladas por Unemi, a la satisfacción de las necesidades sentidas de los dueños de viveros del cantón Milagro.

### ***Objetivos específicos***

El objetivo general planteado se esquematiza con los siguientes objetivos específicos:

- Conceptualizar el enfoque general de la función sustantiva Extensión Universitaria
- Definir las acciones de Extensión Universitaria que tiene como obligación la universidad ecuatoriana
- Describir las características de los dueños de viveros del cantón Milagro
- Conocer los factores que impiden a los dueños de viveros del cantón Milagro desarrollarse sustentablemente
- Identificar los intereses que tienen los dueños de viveros del cantón Milagro con relación a las entidades estatales y la academia

## **METODOLOGÍA**



El presente trabajo se enmarca en el tipo de investigación empírica, considerando que se ha caracterizado la realidad de los propietarios de los viveros del cantón Milagro (Fernández Alarcón, 2006). Por otro lado, su enfoque ha sido cualitativo, por centrarse en las experiencias de los micro emprendedores las cuales fueron plasmadas a través de datos textuales y verbales. Con un diseño de investigación-acción participativa, puesto que la intención es tener una comprensión de la problemática puntual que viven los involucrados para posteriormente formular una propuesta de solución con la interacción de los propietarios de los viveros de forma colaborativa, democrática y participativa (Hernández Sampieri et al., 2014).

Al centrarse en una cantidad limitada de personas pertenecientes a la comunidad y por desconocer los elementos del contexto del objeto de estudio, la investigación corresponde a una de tipo exploratoria de cohorte transversal, esto por haber realizado por una sola ocasión el trabajo de levantamiento de datos (Fernández Alarcón, 2006).

Por último, la estructuración del trabajo de investigación fue posible por la aplicación de una investigación documental, al recolectar y analizar

artículos obtenidos por medio de buscador y base de datos bibliográficas, y de campo por ejecutar pequeñas sesiones de diálogo con los propietarios de los viveros del cantón Milagro.

Para obtener suficiente información documental que permita conceptualizar a la Extensión Universitaria y al mismo tiempo definir sus acciones, se efectuó búsquedas de la literatura disponible. Los criterios de selección permitieron consultar artículos escritos en idioma español e inglés, y en los cuales los descriptores o palabras claves estaban contenidos en el título del artículo. No se contemplaron artículos o libros correspondientes a congresos, conferencias, páginas web y con más de 5 años de antigüedad.

Los documentos considerados como literatura pertinente fueron obtenidos en abril de 2023 a través del buscador Google Académico y la base de datos bibliográfica Scopus, utilizando como expresiones para la búsqueda los descriptores en español e inglés Extensión Universitaria, responsabilidad social universitaria, oficinas de transferencia de tecnología, vinculación tecnológica y actores de la Extensión Universitaria. Para el caso de la normativa que regula a las universidades ecuatorianas la ley y reglamentos se obtuvieron a través de las páginas web de los entes que



controlan y efectúan coordinación del accionar de la educación superior.

Respecto a la información requerida de los propietarios de los viveros, la descripción de sus características, conocimiento de los factores que les impiden un desarrollo sustentable y la identificación de sus intereses particulares, esta permite a través de la realización de entrevistas semi estructuradas.

Para la ejecución del análisis de datos cualitativos obtenidos por medio de la revisión de literatura y las entrevistas realizadas a los propietarios de los viveros, se realizó un procedimiento de categorización (Hernández Sampieri et al., 2014). Las categorías consideradas correspondieron a la evolución de la Extensión Universitaria, definiciones conceptuales, interrelaciones con el entorno, casos de éxito, responsabilidad social universitaria, características de los micro empresarios, sus necesidades e intereses.

## **RESULTADOS**

### ***Evolución de la Extensión Universitaria***

Las actividades de Extensión Universitaria paralelamente a la revolución industrial iniciaron su desarrollo en Inglaterra a finales del siglo XVIII. En 1867 la Universidad de

Cambridge a petición de las comunidades efectuó cursos con temas específicos para brindar conocimiento a la ciudadanía, posteriormente otras universidades inglesas realizaron estas actividades en el marco de la Extensión Universitaria. Universidades de Francia, España y Estados Unidos luego siguieron la tendencia de desarrollar cursos para la comunidad. La Extensión Universitaria en América Latina inició en Argentina, en 1905 la Universidad Nacional de la Plata al crearse consideró a la extensión como una de sus funciones, en 1918 con el movimiento gestado en Córdoba se expandió este pensamiento a nivel de toda Latinoamérica. El criterio asistencialista de la Extensión Universitaria fue cuestionado, así como la limitada participación de la sociedad, razón por la cual se comenzó a reconocer la necesidad de abarcar problemas de la comunidad en lo económico, político, social y ambiental. A partir de los años 2000 se incorporan ideas enmarcadas en lograr sociedades igualitarias, inclusivas y la formación de ciudadanos comprometidos socialmente. En estos años en Argentina se crea la figura de voluntariado (Marcilese, 2019).

En los países industrializados el origen de la Extensión Universitaria fue el resultado del desarrollo socioeconómico y cultural, en



Latinoamérica fue causado por la presión de la sociedad. En junio de 2018 La Reforma de Córdoba, formuló la necesidad de cambios en la universidad latinoamericana, entre ellos la necesidad que la universidad realice un vínculo con la sociedad por medio del servicio comunitario ejecutado por los estudiantes. A mediados del siglo XX las actividades de Extensión Universitaria consistían en la discusión de la cultura, capacitación, así como alfabetización. En 1957 en la I Conferencia Latinoamericana de Extensión Universitaria y Difusión Cultural realizada en Chile, se logró conceptualizar a la Extensión Universitaria como desarrolladora de estudios para la detección de problemas de los grupos sociales, cuya finalidad es vincular a la sociedad con la universidad. Esto ocasionó que la universidad ejecute programas de extensión y difusión cultural considerando actividades como capacitación, eventos culturales, difusión radial, acción social. En el V Congreso de la Unión Latinoamericana de Extensión Universitaria se incorporó el criterio de curricularización para integrar la docencia, investigación y extensión (González González y González Fernández-Larrea, 2018).

Entre otros, los retos que debe afrontar las universidades consta el

fortalecimiento a la construcción y ejecución de políticas públicas y el relacionamiento con actores de la sociedad, entendiéndose a estos como entidades y organizaciones de los territorios (González y González, 2019).

### ***Definiciones conceptuales***

En Chile la evolución de cómo entender a la Extensión Universitaria ha estado relacionada a las transformaciones contemporáneas, en primer término, por la propuesta de innovar el currículo y el fortalecimiento de la empleabilidad en el país, y además por los procesos de acreditación. En este sentido, los términos vinculación con el medio y tercera misión, plantean un enfoque hacia la generación de políticas públicas, interrelación en la acción de vinculación con los actores, evaluación de resultados e impactos, alianzas con el sector productivo, así como la contribución al desarrollo regional y nacional. Es importante resaltar que las oportunidades de relacionamiento con la empresa privada pueden ser aprovechadas a través de la investigación, un proceso de innovación y transferencia de la tecnología (Castañeda Meneses et al., 2021).

Indistintamente de los modelos de extensión o vinculación existen básicamente tres ámbitos que desarrollan las universidades, el de



transferencia o económico, el correspondiente al social y el cultural. El primero relaciona a la universidad con el sector productivo para lograr un beneficio económico, el ámbito social desarrolla investigación y emprendimientos de beneficios a la comunidad, el tercer ámbito, cultura, trabaja sobre el patrimonio cultural de las localidades (Cancino y Cárdenas, 2018).

Como estrategia válida para lograr una articulación entre la investigación y la Extensión Universitaria, puede considerarse al estudiante como actor activo y protagonista de la interrelación de los procesos de generación de competencias, la búsqueda de información y la convivencia comunitaria. Esto implica la implementación de programas y/o proyectos que permitan al estudiante realizar un diagnóstico de la problemática sentida por los sectores vulnerables de la sociedad, realizar acciones investigativas y plantear posibles soluciones que sean aterrizadas en el territorio (Rovira Alvarez et al., 2021).

La contribución al progreso en lo económico y lo social que se plantea la universidad en el marco del relacionamiento con la sociedad, es o podría ser viable a través de la

transferencia de conocimiento y tecnología, por esta razón en Estados Unidos y en países latinoamericanos se ha creado el marco jurídico necesario para que las universidades constituyan estructuras organizacionales que coadyuven a la interacción entre el sector de la producción, el sector gubernamental y la universidad. A pesar de la implementación de estos espacios, existen factores que imposibilitan el logro de las metas formuladas, tales como desconocimiento de su existencia, definición clara de su misión, limitada sostenibilidad, personal capacitado, entre otras (Alvarado Moreno, 2018).

La conceptualización del proceso de transferencia tecnológica está siendo construida en las universidades, en todo caso la idea de intercambiar entre las entidades involucradas activos, formación y confianza, son lineamientos que están siendo aceptados. Por otro lado, está clara la participación del sector productivo, gobierno, organizaciones sociales y la universidad en la generación de un ecosistema de transferencia de tecnología. En relación a las actividades ejecutadas, principalmente consideran acompañamiento en proyectos, acciones de investigación y desarrollo I + D, conexión y canales de transferencia (Becerra, 2019).



La filosofía de gestión de la calidad es aplicable a todo tipo de proceso, en este sentido sus lineamientos son pertinentes para la gestión de la Extensión Universitaria. El Modelo de Excelencia de la European Foundation for Quality Management /EFQM es uno de los más relevantes, por ello se justifica la propuesta de implementarlo en el ámbito de la Extensión Universitaria. Entre otros, el indicador relacionado a la incorporación de actores sociales externos en los proyectos de investigación refleja dos situaciones importantes que resaltar, por un lado que la Extensión Universitaria tiene inmersa acciones de investigación y por otro lado la participación de la sociedad en necesaria (Paredes López et al., 2019).

### ***Interrelaciones con el entorno***

La Universidad de Ibagué de Colombia con el propósito de contribuir al desarrollo local, como parte de las acciones de responsabilidad social universitaria como concepto evolucionado de Extensión Universitaria, implementó en el año 2008 el programa Paz y Región mediante el cual los estudiantes previos a su graduación trabajaron en un proyecto de desarrollo elaborado conjuntamente con las organizaciones locales y gobiernos seccionales. Esto

con un enfoque socio-político y económico-gerencial, más no solamente en el marco de una extensión clásica asistencialista, lo cual brinda una visión holística para la consecución de un desarrollo sustentable (Navarro Flores et al., 2020).

Como parte del accionar de la universidad del siglo XXI es importante considerar que las entidades de educación superior deben realizar una observación y monitoreo de las problemáticas sociales con el propósito de actualizar programas de estudio, programas de prácticas e investigaciones, para posteriormente evaluar los resultados y sobre todo medir sus impactos (Williamson Castro y Contreras Fuentes, 2018).

### ***Responsabilidad social universitaria***

La Organización Internacional de Estandarización, para el caso de la responsabilidad social de empresas plantea la norma Iso 26000 del estándar de responsabilidad social en las empresas, esta sin duda se constituye como un lineamiento para la responsabilidad social universitaria. Este estándar considera importante la rendición de cuentas, la transparencia, la ética, respeto a los intereses de los involucrados, legalidad, respeto a las leyes, entre estos el elemento que mayormente se relaciona con la



Extensión Universitaria es el principio de atención y respeto de los involucrados como base del desarrollo sostenible (Rueda Galvis et al., 2021).

La responsabilidad social universitaria tiene como finalidad la generación de un impacto positivo que contribuya al desarrollo de la sociedad, mediante la gestión ética y de cuidado del ambiente, formación de profesionales responsables y solidarios, generación y transferencia de conocimiento pertinente para la sociedad y la participación social en la construcción del desarrollo (Rojas Martínez et al., 2018)

#### ***Caso de éxito***

Las acciones de Extensión Universitaria tienen la capacidad de aportar en la creación de políticas públicas, para el efecto es necesario realizar un proceso participativo con los diferentes actores locales coordinados por docentes y estudiantes universitarios. Un claro ejemplo de esto es el trabajo desarrollado en la Región turística de Baixada Verdes - Brasil, en donde a pesar de las adversidades se consideró posible convertir a la zona en un polo de desarrollo, esto con la asesoría de profesores y estudiantes de la carrera de turismo de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, quienes ejecutaron actividades de

investigación de campo y gestión social (Fogaça et al., 2021).

#### ***Normativa aplicada al proceso de Extensión Universitaria o Vinculación con la Sociedad***

En Ecuador el ámbito de la Educación Superior está normado principalmente por la Ley Orgánica de Educación Superior – Loes y el Reglamento de Régimen Académico – RRA, con relación al proceso de Extensión Universitaria, conocida como Vinculación con la Sociedad, tipifica la responsabilidad del Estado de proveer con los recursos necesarios y dar las correspondientes garantías. Además, establece lineamientos de calidad, pertinencia, y funciones así como fines acordes a la Extensión Universitaria (Asamblea Nacional del Ecuador, 2023).

Con el objeto de articular las acciones de vinculación con la sociedad, la Loes y el RRA establecen los parámetros que la universidad, los profesores y los estudiantes deben cumplir, por un lado los docentes deben dirigir proyectos de servicio comunitarios y los estudiantes tienen la obligatoriedad de participar en los proyectos como requisito para su graduación (Asamblea Nacional del Ecuador, 2022).



Otro direccionamiento importante que plantea la normativa ecuatoriana a través del RRA respecto a la función relevante de Vinculación con la Sociedad corresponde a la definición de las líneas operativas de este macro proceso, las cuales son: la educación continua, los proyectos especializados y de innovación, la investigación, los proyectos de servicio comunitario, entre otras (Asamblea Nacional del Ecuador, 2022).

Al igual que en otros países de Latinoamérica, Ecuador ha implementado un proceso de acreditación de las universidades, en cuanto a la función de vinculación con la sociedad, los estándares definidos buscan confirmar el adecuado accionar en las fases de diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de los resultados. A pesar de ser integrales los parámetros de evaluación, el peso o ponderación de los estándares de acreditación relacionados a la Extensión Universitaria es sumamente bajo, situación que denota una limitada importancia respecto a este criterio (Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, 2019).

#### ***Diálogo con los propietarios de los viveros***

Con base a las entrevistas realizadas a los propietarios de los viveros del cantón Milagro, se pudo obtener la información que se detalla a continuación.

#### ***Caracterización de los de los dueños de viveros del cantón Milagro***

Aproximadamente en la vía Milagro – parroquia Roberto Astudillo, existen aproximadamente 200 viveros, los cuales pertenecen a los propietarios de los terrenos que se encuentra junto a la carretera y a personas que arriendan los terrenos disponibles. Los micro emprendimientos son familiares, es decir en ellos trabajan el padre, la madre y los hijos, en ciertos casos los viveros dan empleo a una o dos personas.

Las plantas ornamentales que comercializan los emprendedores corresponden a variedades de la zona, la cual es muy resistente, y una gran cantidad de negocios ofertan plantas de la región sierra. La variedad de plantas va desde grandes palmeras, cactus, bonsáis, helechos, césped, es decir tanto para interiores como exteriores, con o sin flores.

El volumen de ventas es limitado, esporádicamente los clientes de Milagro y en especial de cantones aledaños como Samborondon y Guayaquil, asisten a los viveros a adquirir una cantidad limitada de



plantas para adornar sus viviendas. Pocos son los casos de contratistas que requieren el producto para atender sus proyectos urbanísticos.

De forma esporádica el municipio contrata los servicios y productos de los propietarios de los viveros, lo cual no representa un volumen alto de ventas, incluso suele suceder que los proveedores de los municipios siempre son las mismas personas.

#### ***Factores que impiden a los dueños de viveros del cantón Milagro desarrollarse sustentablemente.***

Son varios los problemas que experimentan los micro empresarios, falta de financiamiento, asistencia técnica, apoyo para la promoción de sus productos, inundaciones, existencia de plagas, desconocimiento de la normativa tributaria, vía altamente transitada, y en los últimos meses la proliferación de delincuentes que sustraen las pertenencias de los dueños de los negocios, así como de los clientes.

De todos los factores, la inseguridad es la temática más importante, puesto que es un elemento externo complejo de resolver por cuenta individual de cada micro emprendimiento. Esto se agrava en vista que las personas no consideran como ayuda la posibilidad de agruparse de

manera formal o informal, nunca han intentado asociarse ya que ven a cada propietario de los viveros como su competencia.

Otra situación necesaria de exponer es la desvinculación de la comunidad con los gobiernos seccionales, o de alguna otra entidad del Estado o empresa privada. Las operaciones de los viveros no involucran el relacionamiento con ninguna entidad.

#### ***Intereses que tienen los dueños de viveros del cantón Milagro con relación a las entidades estatales y la academia***

Existe expectativas por parte de los micro empresarios por tener una alianza con entidades públicas, como por ejemplo el municipio y prefectura. En el primer caso por obtener facilidades al momento de gestionar los permisos de funcionamiento y por la posibilidad de ser proveedores de plantas para las áreas verdes del cantón, por otro lado, para la implementación de proyectos turísticos que contemple adecuación de las vías, difusión o promoción de los viveros y el afianzamiento de la seguridad vial y personal.

Respecto al relacionamiento con la universidad, a más de poder acceder como proveedores de sus áreas verdes, existe el interés por recibir formación en



el área administrativa – contable, gestión de impuestos y en especial asistencia técnica para mejorar la producción de plantas ornamentales. Los propietarios de los micro emprendimientos no consideran importante que la universidad brinde un acompañamiento para la consolidación de un proceso incluyente y participativo en donde presenten sus necesidades y posibles soluciones, ante los gobiernos seccionales y otras instancias.

### **Conclusión**

Por medio de la presente investigación exploratoria, ha sido posible cumplir con los objetivos formulados a través de una revisión de literatura y la entrevistas realizada a los propietarios de los viveros del cantón Milagro. A continuación, las conclusiones.

Fue posible contextualizar el actual enfoque de la Extensión Universitaria, o como es conocida en Ecuador, de la Vinculación con la sociedad. Su accionar se gestó en Inglaterra en el siglo XVIII, posteriormente en Latinoamérica a inicios del siglo XX se acogieron sus acciones. En sus inicios se realizaron cursos de formación para la ciudadanía para luego aportar en el desarrollo económico, político, social y ambiental. Los retos de la Extensión Universitaria

incluyen el aporte a la generación de políticas públicas, relacionamiento con la sociedad, alianzas con el sector productivo, la incorporación de la investigación, la evaluación de los impactos generados y la integración de los lineamientos planteados por la responsabilidad social universitaria.

La normativa vigente en Ecuador establece a la Extensión Universitaria como uno de los fines de la Educación Superior, determinando como función sustantiva. Las actividades relacionadas a este proceso deben ser ejecutadas por profesores y estudiantes a los cuales se debe proveer de los recursos necesarios. Para el caso de los estudiantes el trabajo comunitario se constituye como requisito previo a su incorporación. El RRA puntualmente establece como líneas operativas de la extensión la educación continua, los proyectos especializados y de innovación, la investigación, los proyectos de servicio comunitario, entre otras. La acreditación de las Instituciones de Educación Superior contempla estándares que evalúan la calidad y pertinencia durante las fases de planeación, ejecución y evaluación de las operaciones de la Vinculación con la Sociedad.

Al caracterizar a los dueños de viveros del cantón Milagro se pudo evidenciar que existen



aproximadamente 200 viveros, los cuales han emprendido sus micro emprendimientos familiares para la venta de plantas ornamentales. Las ventas las realizan a turistas de cantones aledaños y en promedio general aportan al empleo con 2 plazas de trabajo por negocio. Esporádica el municipio contrata los servicios y productos de los propietarios de los viveros, lo cual no representa un volumen alto de ventas, incluso suele suceder que los proveedores de los municipios siempre son las mismas personas.

Los factores que impiden a los dueños de viveros del cantón Milagro desarrollarse son la falta de financiamiento, asistencia técnica, apoyo para la promoción de sus productos, inundaciones, existencia de plagas, desconocimiento de la normativa tributaria, vía altamente transitada, y principalmente la delincuencia. Además, la desvinculación de la comunidad no permite gestionar sus necesidades de forma efectiva.

Los intereses de los micro empresarios se relacionan a la posibilidad de realizar alianzas con entidades públicas, en cuanto a la Unemi, solicitan se los considere como proveedores, además ser beneficiarios de capacitaciones. Por último, no perciben el beneficio que conlleva un

acompañamiento de la Unemi para gestar su desarrollo.

Lo expresado en líneas anteriores permitió conocer de qué forma y cómo puede aportar Unemi en la satisfacción de las necesidades de los dueños de viveros del cantón Milagro, esto a través de las acciones de Extensión Universitaria.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvarado Moreno, F. (2018). El Papel de las Oficinas de Transferencia Tecnológica (OTT) en las Universidades: Una Perspectiva de la Última Década. *Technology Management & Innovation*, 13(3), 104 - 112.

Asamblea Nacional del Ecuador. (febrero de 2023). Ley Orgánica de Educación Superior. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro oficial.

Asamblea Nacional del Ecuador. (julio de 2022). Reglamento de Régimen Académico. Quito, Guayas, Ecuador: Registro oficial.

Becerra, P. (2019). Hacia la construcción de un marco conceptual para las Oficinas de Transferencia Tecnológica Universitarias: exploración de las variables a través de una revisión de la literatura reciente. *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*, 3(8), 101 - 121.  
<https://doi.org/doi.org/10.48160/25913530di08.85>

Cancino, V., & Cárdenas, J. (2018). Políticas y estrategias de vinculación con el medio en universidades regionales estatales de Colombia y Chile. *Innovar*, 28(68), 91-104.  
<https://doi.org/10.15446/innovar.v28n68.70>

Castañeda Meneses, M., Arévalo Arévalo, R., Concha Erices, C., & Castañeda Meneses, P. (2021). Conceptos y contextos de la Extensión Universitaria en Chile: InterCambios. *Dilemas y transiciones de la Educación Superior*, 8(2), 107 - 113.

Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. (2019). Modelo de evaluación externa de universidades y escuelas politécnicas. Quito, Ecuador.



- Fernández Alarcón, V. (marzo de 2006). Introducción a la investigación en ciencias sociales. Barcelona, España: Departamento de Organización de Empresas Universidad de Cataluña.
- Fogaça, I., Maciel Acosta, M., & Miranda Mendoza, T. (2021). Planejamento turístico, arrajos de gestão participativa e a importância de extensão universitária: a experiência na Região Turística Baxiada Verde. *Journal of Tourism & Development*, 1(36), 437 - 449. <https://doi.org/10.34624/rtd.v1i36.9467>
- Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Milagro. (2023). Alcaldía de Milagro. <https://www.milagro.gob.ec/>
- González González, G., & González Fernández-Larrea, M. (2018). A propósito de la Reforma de Córdoba: aproximación al origen y evolución de la Extensión Universitaria en América Latina y Cuba. *Revista Cubana de Educación Superior*(1), 75 - 93.
- González González, G., & González Rodríguez-Larrea, M. (2019). La responsabilidad social de la universidad: antecedentes, conceptos, tendencias y retos de la Extensión Universitaria. *Revista Compromiso Social*, 1(1), 13 - 22.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill.
- Marcilese, J. (febrero de 2019). La Extensión en la Universidad Nacional del Sur Orígenes y Evaluación. Bahía Blanca, Argentina: Universidad Nacional del Sur.
- Navarro-Flores, O., Rodríguez, P., & Sánchez, L. (2020). ¿Responsabilidad social universitaria o extensión social?. Elementos para un análisis del compromiso social de las universidades. Estudio de un programa para el desarrollo regional en Tolima, Colombia. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 4(6), 45 - 63. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol4/iss6/4>
- Paredes López, L., Curo Maquén, L., Carbajal Cornejo, K., & Núñez Puse, S. (2019). Gestión de calidad para la proyección sociocultural y Extensión Universitaria. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(2), 890 - 607.
- Rojas Martínez, C., Martínez Sevilla, J., & Salcedo Barrios, D. (2018). Diseño de un plan estratégico para el área de extensión y proyección social del programa de Administración de Empresas de la Universidad de Sucre. *Revista Pensamiento Gerencial*.
- Rovira Alvarez, Y., Rojas Valdés, A., Vento Ruizcalderón, M., & Alvarez Bencomo, O. (2021). LA ARTICULACIÓN CON LA investigación en el perfeccionamientos de la gestión de la Extensión Universitaria. En L. Córdova, L. Rovelli, & P. Vommaro, Política, gestión y evaluación de la investigación y la vinculación en América Latina y el Caribe (págs. 773 - 787). Clacso.
- Rueda Galvis, J., Garavito Hernández, Y., & Rueda Galvis, M. (2021). Importancia de implementar en las empresas la norma de responsabilidad social ISO 26000. *Revista FACCEA*, 12(1), 60 - 83. <https://doi.org/doi.org/10.47847/faccea.v12n1a4>
- Williamson Castro, G., & Contreras Fuentes, N. (2018). Universidad en el siglo XXI: ¿extensión, responsabilidad social universitaria, vínculo con el medio o conocimiento para el desarrollo de los territorios? *España Pedagógico*, 25(3), 602 - 623. <https://doi.org/dx.doi.org/10.5335/rep.v25i3.856>





14ª Edição - 2024

## 5. Agroecologia, Sociedade Civil, Políticas Públicas e Agroecologia Urbana: a construção do Sistema Participativo de Garantia da Região Metropolitana de Belo Horizonte

*Agroecology, civil society and public policies: the construction of the Participatory Organic Certification System of the Metropolitan Region of Belo Horizonte from the perspective of institutional participation*

*Agroecología, sociedad civil y políticas públicas: la construcción del Sistema Participativo de Garantía de la Región Metropolitana de Belo Horizonte desde la perspectiva de la participación institucional*

**Bruno Dias Magalhães<sup>1</sup>**

**Daniela Adil de Oliveira Almeida<sup>2</sup>**

**Gabriel Mattos Ornelas<sup>3</sup>**

**Lara Andrade Silva Viana<sup>4</sup>**

**Flávia de Paula Duque Brasil<sup>5</sup>**

**Ricardo Carneiro<sup>6</sup>**

---

<sup>1</sup>Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, Professor da Fundação João Pinheiro, [bruno.magalhaes@fjp.mg.gov.br](mailto:bruno.magalhaes@fjp.mg.gov.br)

<sup>2</sup>Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais, Integrante do Grupo de Estudos de Agricultura Urbana- AUÊ/UFMG, [daniadil.aue@gmail.com](mailto:daniadil.aue@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Integrante do Grupo de Estudos em Agricultura Urbana - AUÊ!/UFMG. [gabriellornelas@gmail.com](mailto:gabriellornelas@gmail.com)

<sup>4</sup> Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, Assessora na Fundação João Pinheiro, [lara.viana@fjp.mg.gov.br](mailto:lara.viana@fjp.mg.gov.br)

<sup>5</sup> Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais, Professora da Fundação João Pinheiro, [flavia.brasil@fjp.mg.gov.br](mailto:flavia.brasil@fjp.mg.gov.br)

<sup>6</sup> Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Minas Gerais, Pesquisador Pleno da Fundação João Pinheiro, [ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br](mailto:ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br)



## Resumo

A trajetória de construção do Sistema Participativo de Garantia da Região Metropolitana de Belo Horizonte remonta a 2004, com forte protagonismo de movimentos sociais e da sociedade civil envolvidos com a temática da agricultura urbana agroecológica. Como aposta na criação de um mecanismo autogestionado de avaliação de conformidade da produção agroecológica, o SPG mobiliza a responsabilidade solidária e o controle social por meio da avaliação por pares para trocas de saberes e práticas entre as pessoas que produzem em seus territórios. No ano de 2018, a partir da iniciativa da Prefeitura de Belo Horizonte, estabeleceu-se o primeiro protocolo de intenções para o fortalecimento da agroecologia na RMBH, com a criação do Comitê de Apoio Interinstitucional, que tem como um dos objetivos a consolidação do SPG. O presente artigo analisa a trajetória de articulação para a constituição do SPG RMBH, enfatizando a incidência da sociedade civil e movimentos sociais nesse espaço, aqui entendido como peri-institucional. Busca-se, de um lado, identificar como o Comitê promove capacidades a partir da aproximação da agroecologia com o Estado. Por outro lado, questiona-se a respeito da efetiva autonomia e protagonismo nesse arranjo das pessoas que de fato produzem e comercializam.

**Palavras-chave:** Agroecologia; Sistema Participativo de Garantia; Região Metropolitana; Agricultura Urbana; Participação Social.

## Abstract

The history of the Participatory Guarantee System of the Metropolitan Region of Belo Horizonte dates back to 2004, with a strong protagonism of social movements and civil society involved in the theme of agroecological urban agriculture. As it is committed to the creation of a self-managed mechanism for evaluating the conformity of agroecological production, the SPG mobilizes co-responsibility and social control through peer review for the exchange of knowledge and practices between the people who produce in their territories. In 2018, based on the initiative of the Municipality of Belo Horizonte, the first protocol of intentions was established for the strengthening of agroecology in the RMBH, with the creation of the Interinstitutional Support Committee, which has as one of its objectives the consolidation of SPG. This paper analyzes the articulation trajectory for the constitution of SPG RMBH, emphasizing the incidence of civil society and social movements in this semi-institutionalized space. On the one hand, we seek to identify how the Committee promotes capabilities by bringing agroecology closer to the State. On the other hand, we question the effective autonomy and protagonism in this grouping of the people who effectively produce and sell.

**Key words:** Agroecology; Participatory Guarantee System; Metropolitan region; Urban Agriculture; Social Participation.

## Resumen

La historia de construcción del Sistema Participativo de Garantía de la Región Metropolitana de Belo Horizonte se remonta a 2004, con un fuerte protagonismo de los movimientos sociales y de la sociedad civil involucrados con el tema de la agricultura urbana agroecológica. Como apuesta a la creación de un mecanismo autogestionario de evaluación de la conformidad de la producción agroecológica, el SPG moviliza la corresponsabilidad y el control social a través de la revisión por pares para el intercambio de saberes y prácticas entre las personas que producen en sus territorios. En 2018, a partir de la iniciativa del Municipio de Belo Horizonte, se estableció el primer protocolo de intenciones para el fortalecimiento de la agroecología en la RMBH, con la creación del Comité de Apoyo Interinstitucional, que tiene como uno de sus objetivos la consolidación del SPG. Este paper analiza la trayectoria de articulación para la constitución de SPG RMBH, enfatizando la incidencia de la sociedad civil y los movimientos sociales en ese espacio, a que llamamos de semi-institucional. El objetivo es, por un lado, identificar cómo la iniciativa promueve capacidades a partir de la proximidad de la agroecología con el Estado. Por otro lado, cuestiona la autonomía efectiva y el protagonismo en este arreglo de las personas que efectivamente lo producen y comercializan, explorando vacíos que van más allá del diálogo institucional para ahondar en los aspectos estructurales y reivindicaciones prácticas en torno al avance de la agroecología en la región.



**Palabras clave:** Agroecología; Sistema Participativo de Garantías; Región Metropolitana; Agricultura Urbana; Participación social.



## INTRODUÇÃO

Embora esteja ancorada em práticas agrícolas em uso desde a antiguidade, a agroecologia emerge, em meados do século passado, como expressão de um corpo de conhecimentos científicos contra hegemônicos que se contrapõe ao modelo convencional de modernização do campo, marcado pela lógica capitalista da mercantilização da produção e da busca pela maximização da lucratividade, bem como pela intensa adoção da mecanização e de insumos industriais na atividade produtiva. Permeada pela ideia da sustentabilidade ambiental, a temática agroecológica é impulsionada no Brasil a partir dos anos 1970, em linha com processos em curso no continente latino-americano, por movimentos que gravitam em torno de uma agricultura alternativa e que confluem saberes, práticas e identidades dos movimentos de mulheres, negro, dos povos e comunidades tradicionais, entre outros. Ao longo de sua trajetória, ademais, a agroecologia mostrou-se apta para lidar com os problemas potencializados pela dita modernização agrícola, especialmente na vertente associada ao agronegócio, nas dimensões econômica, social e ambiental.

Em seu transcurso mais recente, a agroecologia extravasa o meio rural e se aproxima do meio urbano, conformando o que se denomina de agroecologia urbana. Trata-se de um campo em construção, que reflete e expressa a aproximação do movimento agroecológico a organizações com atuação na agricultura urbana, em articulação com movimentos mais amplos direcionados à promoção do direito à cidade e à alimentação saudável. Nesse campo, as premissas de sustentabilidade multidimensional e ampliada, de democratização e participação social, bem como as propostas e pautas de ação territorializada e de fortalecimento do protagonismo das pessoas que produzem irrigaram a construção de processos participativos.

No âmbito da participação, ganham corpo ações relacionadas à certificação da produção por meio do Sistema Participativo de Garantia (SPG), que se respaldam formalmente na Lei nº 10.831, editada em 23 de dezembro de 2003. Como um modelo de certificação participativa, o SPG configura-se em alternativa à certificação convencional realizada por meio de auditoria de terceiros. É o caso do Sistema Participativo de Garantia da Região Metropolitana de Belo



Horizonte (SPG RMBH), foco da análise deste trabalho.

A construção do SPG RMBH remonta a 2004, com forte protagonismo de movimentos sociais e da sociedade civil envolvidos com a temática da agricultura urbana agroecológica. Em 2018, a partir da iniciativa da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), foi estabelecido o primeiro protocolo de intenções para o fortalecimento da agroecologia na RMBH, com a criação do Comitê de Apoio Interinstitucional, que tem como um dos objetivos a consolidação do SPG. As ações de suporte contribuíram para a criação, em 2019, da Associação Horizontes Agroecológicos, com o intuito de operacionalizar o SPG RMBH. Em 2022, celebrou-se novo protocolo com a proposta de construção, em 2023, de um plano comum entre as instituições parceiras, ancorado nos seguintes eixos: mobilização e articulação de municípios; formação em produção agroecológica e construção social de mercados; compartilhamento de informações, dados e pesquisas sobre as agriculturas na RMBH; e apoio à avaliação da conformidade orgânica e agroecológica.

O presente artigo tem, como objetivo analisar a trajetória de articulação para a constituição do SPG RMBH, enfatizando a incidência da

sociedade civil e movimentos sociais no espaço institucionalizado constituído pelo Comitê de Apoio Interinstitucional. Assim, e diferentemente de parte da literatura da gestão social, a ênfase analítica recai-se não no processo autogestionário, mas nas imbricadas relações entre grupo autogestionado, organizações e movimentos sociais, e Estado. A partir da analogia com espaços pericapitalistas (Tsing, 2022), compreendemos o Comitê de Apoio Interinstitucional criado na governança participativa estabelecida pelo Protocolo de intenções para o fortalecimento da agroecologia na RMBH como um espaço perinstitucional sujeito, portanto, a lógicas inerentes aos processos autônomos de gestão social, às atividades de suporte da sociedade civil e às atuações de fomento e de regulação do aparato burocrático estatal. Nesse encontro entre dinâmicas distintas, busca-se, de um lado, identificar como o Comitê promove capacidades a partir da aproximação da agroecologia com o Estado. De outro lado, questiona-se a respeito da efetiva autonomia e protagonismo, nesse arranjo, das pessoas que de fato produzem e comercializam.

A análise empreendida se baseia em revisão bibliográfica, pesquisa documental e observação participante.



Do ponto de vista metodológico, trata-se de estudo de caso escolhido na variável dependente, isto é, a partir do fenômeno que se deseja compreender. Tem, ademais, caráter exploratório, não pretendendo à generalização do ponto de vista da teoria. Assim, o estudo desdobra-se em três seções, além desta breve introdução e das conclusões. A primeira aborda a agroecologia como um caminho para a prática de uma agricultura urbana sustentável. De natureza contextual, a seção recupera a origem do que se entende por agroecologia e aponta para sua polissemia, discutindo as diversas acepções do termo, examina a ocorrência de mudanças e a emergência de novas identidades no contexto do movimento agroecológico, com sua aproximação dos movimentos feministas, antirracistas e da juventude, confluindo para a agroecologia urbana. A segunda seção direciona a atenção para o exame da trajetória, o desenho e a atual situação do SPG RMBH. Apresenta o arcabouço legal que embasa a estruturação dos SPGs, delinea o processo de sua difusão no país e culmina na descrição do processo de construção do SPB RMBH. A terceira e última seção foca o Comitê de Apoio Institucional enquanto espaço de encontro - e desencontro - das pessoas envolvidas na construção e operação do

SPG RMBH, que se reúnem em torno da pauta de fortalecimento da agroecologia na região metropolitana. A partir da observação participante nas reuniões, abordam-se os tensionamentos entre a institucionalidade e as práticas agroecológicas, analisando nas ações e desdobramentos da atuação do Comitê seus limites e potenciais para o fortalecimento da agroecologia na RMBH e da sociedade civil.

### **AGROECOLOGIA: CAMINHOS PARA UMA AGRICULTURA URBANA SUSTENTÁVEL**

A emergência do que contemporaneamente é denominada agroecologia tem sua origem nas práxis agri-culturais camponesas, dos povos originários e dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana, desenvolvidas e acumuladas por gerações ao longo de aproximadamente 12 mil anos. A partir do século passado, essas práticas passaram a ser sistematizadas e organizadas como um corpo de conhecimentos científicos contra hegemônicos, que adquiriram também contornos de luta política, principalmente pelas dinâmicas de organizações da sociedade civil (BOZA MARTÍNEZ, 2013; GUHUR e SILVA, 2021).

No Brasil, assim como em outros países da América Latina, a



agroecologia se potencializou a partir da década de 1970, com a emergência dos movimentos de agricultura alternativa, que apresentaram um conjunto de propostas para enfrentar os problemas gerados pelo processo de modernização do campo. Como em uma linha de montagem industrial, a agricultura convencional caminhou no sentido da especialização, difundindo monoculturas visando a maximização do lucro e da produção em larga escala, via uso mais intensivo de mecanização, de insumos químicos e agrotóxicos, além de sementes transgênicas. A implementação desse sistema socialmente excludente ampliou a concentração da propriedade fundiária, intensificou a marginalização de comunidades camponesas e estimulou o êxodo rural (GRISA, 2012; SAMBUICHI et al., 2017).

Pessoas, grupos e ações coletivas negativamente afetadas por esse processo de modernização passaram a questionar o modelo de desenvolvimento rural então prevalecente. No cenário de abertura democrática dos anos 1980, conceitos, narrativas e formas de produção começaram a ser disputados através de lutas políticas, abrindo caminho para uma produção de alimentos mais sustentável. Iniciativas desenvolvidas em diversas regiões do país foram fortalecidas por diferentes articulações

de pessoas que produziam e comercializavam, movimentos sociais, sindicatos, famílias agricultoras, instituições religiosas e de ensino, e ONGs, conformando inúmeras redes agroecológicas espalhadas pelo território brasileiro. O fortalecimento e adensamento dessas redes deram forma ao que hoje é chamado de movimento agroecológico (MOURA, 2017; SCHMITT et al., 2020).

Um relevante elemento de disputa entre os movimentos tem sido a definição do termo agroecologia. A agroecologia não possui um único significado, mas uma diversidade de entendimentos que evoluíram ao longo do tempo, evidenciando a dinamicidade da sua construção. Dado o caráter descentralizado e heterogêneo do tecido das relações que estruturam o campo agroecológico, neste trabalho compreende-se a agroecologia a partir do tripé ciência-prática-movimento. Isso porque a agroecologia se configura a partir de conjunto de práticas sociais, metodologias e técnicas direcionadas para o manejo e desenvolvimento de sistemas agroalimentares sustentáveis e socialmente justos. É uma ciência que articula diferentes áreas do conhecimento, os saberes populares e tradicionais de forma transdisciplinar, crítica e sistêmica. É um movimento sociopolítico que luta pela reconstrução



das relações sociais, econômicas e ambientais, promovendo-as a partir da perspectiva do bem-viver, conectando produção, comercialização e consumo (WEZEL et al., 2009).

Apoiando-se no princípio da unidade na diversidade, nos últimos anos o campo agroecológico procurou construir convergências políticas e uma expressão pública unitária, com o objetivo de criar um amplo projeto de transformação dos sistemas agroalimentares, fundamentado na defesa da agricultura familiar camponesa e dos povos e comunidades tradicionais em suas múltiplas identidades e manifestações (ANA, 2018). Nesse sentido, adotou-se uma abordagem de comunicação baseada, principalmente, no anúncio e na denúncia. O anúncio se refere à promoção e divulgação das diversas práticas agroecológicas e às alternativas para o campo; a denúncia trata das violações de direitos e conflitos que limitam a construção da agroecologia no Brasil.

Na cena atual, observa-se a emergência de mudanças internas e novas identidades dentro do próprio movimento agroecológico. Ressalta-se a importância do papel das mulheres, do movimento negro, dos povos e comunidades tradicionais e das juventudes, responsáveis por promover

ações criativas, visando a incorporação e reconhecimento dos aspectos de raça, gênero e sexualidade no campo agroecológico. As mulheres têm um papel imprescindível na construção cotidiana da agroecologia, a partir de uma perspectiva crítica e transformadora, amparadas no feminismo e na luta antirracista, buscando a igualdade de direitos entre mulheres e homens, em todos os territórios. O movimento negro aponta sobre como a agroecologia, enquanto processo de transformação social, precisa se estruturar nas questões raciais, pautando “estratégias que visem desnaturalizar o racismo ao mesmo tempo que mobiliza atitudes antirracistas” (MOTTA, 2021, p. 7). Já a participação ativa das juventudes contribui para a afirmação das diversidades e a incorporação de novas pautas e demandas, consequentemente contribuindo para a permanência de jovens em seus territórios (MOTTA, 2020, 2022; ORNELAS, 2021). “Sem feminismo não há agroecologia”, “se tem racismo não tem agroecologia” e “se há LGBTfobia não há agroecologia”, são alguns dos lemas presentes no movimento agroecológico que apontam para a “construção de um quadro interpretativo de amplo escopo que transversaliza a perspectiva interseccional e mobiliza a necessidade



de um pensamento complexo” no campo agroecológico (ORNELAS, 2021, p. 61).

Desse modo, a dimensão política, ou de movimento da agroecologia, tem ganhado cada vez mais centralidade “seja na luta dos camponeses, povos tradicionais e originários pelas condições de sua própria reprodução social; seja na importância da agroecologia para a saúde e a soberania alimentar, que mobiliza também os trabalhadores urbanos”, bem como nos debates de um outro projeto societário (GUHUR e SILVA, 2021, p. 60).

Chama-se a atenção ainda para um outro campo que vem se desenhando - tanto na perspectiva acadêmica, como da política e das práticas sociais - a partir da aproximação entre o movimento agroecológico e organizações que atuam com agricultura urbana, em articulação com as lutas pelo direito à cidade e pelo direito à alimentação saudável. Neste artigo, identifica-se este campo como "agroecologia urbana", compreendendo que a proposta agroecológica pode conferir à construção conceitual e política da agricultura urbana um sentido político mais claro de contraposição e construção de alternativas ao modelo do agronegócio, em contraposição a práticas e abordagens menos politizadas

da agricultura urbana (ALMEIDA, 2016). As potentes conexões virtuais e reais entre estes processos, favorecidas em contextos urbanos e metropolitanos, sinalizam caminhos para o enfrentamento de importantes questões urbanas, tais como a garantia da segurança alimentar; destinação adequada de resíduos orgânicos; alternativas de uso econômico mais justo e sustentável para vastas extensões de terra nas zonas rurais existentes nas regiões urbanizadas e mesmo para o redesenho das cidades. Como argumenta Almeida (2016, p. 388), essa aproximação pode ainda "vir a fortalecer e ampliar a escala das práticas cotidianas que mostram ser possível cultivar o urbano como espaço de convivência entre as pessoas e entre as pessoas e a natureza".

Cabe salientar que no campo agroecológico existem diferentes correntes de produção alternativa, que se baseiam no uso de tecnologias de base ecológica, como a agricultura orgânica, natural, biodinâmica, permacultura, biodinâmica, biológica, entre outras. No entanto, a agricultura orgânica tem logrado maior visibilidade por meio do reconhecimento junto ao mercado e também por ser tida como sinônimo de todas as correntes de agriculturas ecológicas, inclusive na legislação brasileira (ORNELAS, 2021).



Desse modo, a partir da perspectiva agroecológica, um produto orgânico é muito mais que um produto livre de agrotóxicos, conformando o fruto de uma produção que “reside na transformação socioambiental da política agroalimentar, na defesa da reforma agrária popular, na promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional e do respeito ao direito humano e fundamental à alimentação adequada e culturalmente adaptada” (ISAGUIRRE e BITTENCOURT, 2021, p. 705).

Em suma, o desenvolvimento dos ambientes, rurais e urbanos, do ponto de vista agroecológico e da produção orgânica, deve se basear na valorização dos recursos locais presentes, concebendo uma ação nos territórios de modo endógeno, ao invés de negá-los e substituí-los por estruturas e processos industriais (BOZA MARTÍNEZ, 2013). Busca-se uma ação territorializada por espaços que facilitem a geração de circuitos comerciais curtos, nos quais as pessoas que produzem sejam protagonistas.

Essa forma de conceber o desenvolvimento tem levado as organizações agroecológicas a optar pela implementação de projetos participativos em comunidades urbanas e rurais, uma vez que construir democraticamente os espaços e políticas

voltadas à agroecologia constitui-se um valor inegociável do movimento. A seção seguinte apresenta um desses processos participativos, o Sistema Participativo de Garantia da Região Metropolitana de Belo Horizonte (SPG RMBH), enquanto um território formado por sujeitos, iniciativas e práticas que rumam no sentido de estabelecer caminhos alternativos de produção, alimentação e cuidado, onde a terra é entendida não como recurso a ser explorado, mas lugar de vida e construção de relações sociais.

## **O SPG RMBH: TRAJETÓRIA, DESENHO E SITUAÇÃO ATUAL**

Os SPGs compõem a agenda do campo agroecológico como estratégia de certificação da produção que incorpora uma visão multidimensional da ideia de sustentabilidade, isto é, que considera as consequências socioeconômicas e culturais da atividade agrícola para além das repercussões meramente ambientais (BOZA MARTINEZ, 2013). Por esta razão, os sistemas em foco organizam-se a partir dos princípios de protagonismo das pessoas que produzem, participação de organizações de apoio e distintos agentes com interesse em temas e ações de comercialização e consumo, em um processo horizontal, confiável,



transparente e pedagógico, sustentado por uma visão comum (MEIRELLES, 2007). A certificação participativa é, portanto, uma alternativa à chamada certificação por auditoria, realizada por um terceiro, em geral distante do contexto produtivo local, com custos de operação mais elevados e reduzido impacto pedagógico (SILVA et al, 2019)

No Brasil, os SPGs encontram respaldo legal no âmbito da Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, regulamentada pelo Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007. Seus procedimentos são definidos pela Instrução Normativa 019 de 2009. De maneira sintética, os SPGs constituem-se numa estrutura organizacional que envolve pessoas e organizações interessadas na avaliação de conformidade orgânica em um determinado território, dividindo-se entre integrantes do sistema - quem produz, comercializa, consome, presta assessoria técnica, bem como as organizações públicas ou privadas que colaboram com o sistema - e o Organismo Participativo de Avaliação de Conformidade (OPAC). O OPAC possui personalidade jurídica e é responsável pela certificação, cujo processo tem, como estrutura mínima, a Comissão de Avaliação da Conformidade Orgânica e o Conselho de Recursos. Os procedimentos são

levados a cabo por meio das visitas de pares, visitas de certificação e reuniões da OPAC, e regidos pelo Estatuto, Regimento Interno e Manual de Procedimentos Operacionais. As agricultoras, os agricultores e os grupos que visam a certificação devem possuir um plano de manejo agroecológico e registros periódicos de manejo, instrumentos necessários para a rastreabilidade da produção (HIRATA et al., 2018).

Segundo informações do Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) levantadas por SILVA et al. (2019), em 2019 o Brasil possuía 24 SPGs credenciados. Destes, três são do estado de Minas Gerais, especificamente: Central de Associações de Produtores Orgânicos Sul de Minas (Orgânicos Sul de Minas) - que tem generosamente colaborado na construção do SPG RMBH; Associação Brota Cerrado Serra da Canastra de Certificação Participativa; e Orgânicos Jequitinhonha - Associação dos Agricultores Familiares Feirantes de Turmalina. Nos demais estados, as autoras destacam a experiência da Rede de Agroecologia Ecovida, que atua no sul do país, constituída de 27 núcleos regionais que abrangem 352 municípios e aproximadamente 340 grupos



produtores, com cerca de 4.500 famílias envolvidas no total<sup>1</sup>. Outra experiência destacada é a Associação dos Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro (ABIO), que certifica de forma participativa 700 agricultores e agricultoras em todo o estado (SILVA et al., 2019).

Dados recentes do MAPA compilados pelo Anuário das Agriculturas Metropolitanas caracterizam a produção orgânica no âmbito da RMBH:

O site do MAPA registrava, em agosto de 2021, dados sobre a produção orgânica em 13 dos 34 municípios da RMBH. Foram contabilizadas 24 certificações concedidas por auditoria; dentre essas, 08 foram concedidas pelo IMA, 12 pelo IBD Certificações LTDA, 02 pela Genesis Certificações, 01 pela Ecocert Brasil Certificadora, 01 Kiwa BCS Brasil. As certificações contabilizadas correspondiam às seguintes produções: 15 certificações de Produção Primária Vegetal; 06 de Processamento de Produtos de Origem Vegetal; 02 de Processamento de Produtos de Origem Vegetal e Animal e 01 de processamento não identificado. Já o site do IMA registrava, na mesma data, 03 certificações por SAT para produção de morango e olerícolas em 03 municípios da RMBH.

Destacam-se, ainda, 08 registros no site do MAPA relacionados a duas iniciativas de Organizações de Controle Social (OCS): OCS Coletivo Agroecológico de Esmeraldas (COAGE) e OCS Orgânicos Florestal, que tratam de Produção Primária Vegetal e Processamento de Insumos

<sup>1</sup>Ver <https://ecovida.org.br/sobre/>, acesso em 25 de março de 2023.

Agrícolas. Essas organizações garantem a conformidade de produção orgânica de forma participativa, de acordo com um dos mecanismos previstos na legislação brasileira para a agricultura familiar, que é o Controle Social na Venda Direta (ALMEIDA et al, 2022, p. 67)

Em meio a este cenário, o SPG RMBH constituiu-se formalmente em 2019 no âmbito da recém-criada Associação Horizontes Agroecológicos, após uma longa trajetória de articulações (FIGURA 1) cuja origem remonta ao ano de 2004, com a constituição da Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana da RMBH - AMAU e da Rede Urbana de Agroecologia - RUA Metropolitana<sup>2</sup> (ver SILVA et al., 2019).

A abrangência territorial do SPG em questão envolve 54 municípios, distribuídos pela RMBH (34), pelo Colar Metropolitano (16) e entorno (4), conforme pode ser visto na FIGURA 2. É importante ressaltar, no entanto, que durante o período da pandemia alguns núcleos indicados acabaram por se desmobilizar. Até o fechamento deste

<sup>2</sup>Em 2017, a Rede Urbana de Agroecologia (RUA Metropolitana) iniciou um processo de discussão sobre a necessidade de um Plano de Ações Integradas e Intersetoriais para a promoção da agroecologia na RMBH, repercutindo na mobilização para criação do SPG. Em 2018 foi realizado o I Encontro Regional sobre SPG RMBH e foram criados oito núcleos compostos por agricultoras/es, colaboradoras/es, organizações sociais e instituições públicas e privadas para construção do SPG RMBH (ORNELAS, 2021).



artigo, cinco núcleos compunham ativamente a Associação Horizontes Agroecológicos: Campo Cidade, Gandarela, Esmeraldas, BR 381 e Caraça, além de três Sub-núcleos, sendo dois vinculados ao Núcleo Campo Cidade, Beneficiadores de Alimentos e Flores da RMBH, e o Mulheres Entre Serras, vinculado ao Núcleo BR 381.

FIGURA 1 - Trajetória de articulações para a promoção da agroecologia na RMBH

2004 - 2016	2017	2018	2019
<p>criação da AMAU (2004)</p> <p>CONSTRUÇÃO SOCIAL DE MERCADOS (CRIAÇÃO DE FEIRAS E ASSOCIAÇÕES DE EPS E AGROECOLOGIA)</p> <p>CURSO ATER AUE + REDE (2015)</p> <p>criação da RUA METROPOLITANA (2016)</p>	<p>DIALOGOS SOBRE SPG NA RUA</p> <p>DIALOGOS RUA + ORGANIZAÇÕES E PODER PÚBLICO</p> <p>RODA DE CONVERSA SPG NO ERE</p> <p>VISITA PROMOVIDA PELA EPAMIG AO SPG SUL DE MINAS</p> <p>RODA DE CONVERSA SPG NA FEIRA UFMG</p>	<p>REUNIÕES COMISSÃO ORGANIZADORA</p> <p>I ENCONTRO REGIONAL DO SPG RMBH</p> <p>SEMINARIO SISTEMAS ALIMENTARES IV ENA E PROTOCOLO</p> <p>criação do COMITÊ INTERINSTITUCIONAL</p> <p>I CURSO SOBRE LEGISLAÇÃO</p> <p>PLANO DE AÇÃO COMUM PARA 2019</p> <p>EDITAL FEIRA DA UFMG</p>	<p>I REUNIÃO GERAL DOS AGRICULTORES</p> <p>ENCONTRO DO FÓRUM DOS SPGs E OCS</p> <p>ELABORAÇÃO DO ESTATUTO SOCIAL</p> <p>ASSEMBLEIA DE FUNDAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO HORIZONTES AGROECOLÓGICOS</p> <p>criação do GT OPAC</p>

Fonte: Elaborado por Martins (2021).

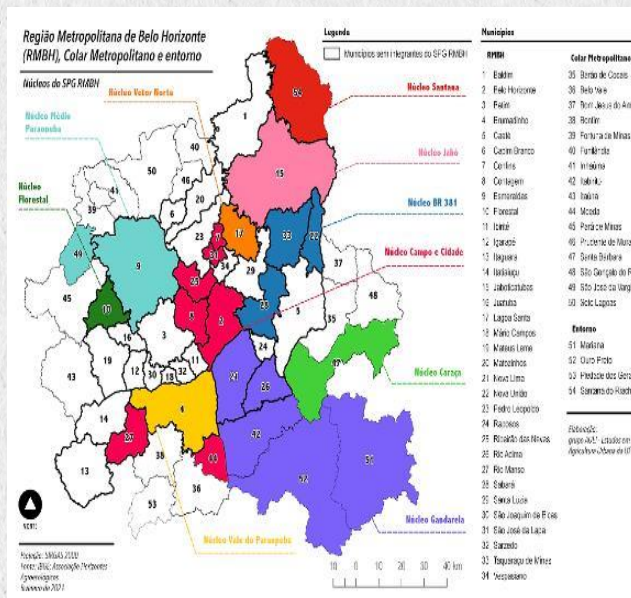
Ainda segundo o Anuário das Agriculturas Metropolitanas 2020/21 (ALMEIDA et al., 2022), a região em questão é marcada por uma lógica fragmentada e dispersa de expansão do tecido urbano que gera desigualdades sociais, violação a direitos básicos como acesso à terra, moradia, alimentação e grande impacto ambiental, agravado ainda pelas atividades de mineração abundantes no território. Por outro lado, destacam as editoras, a RMBH é também um território formado por um conjunto de sujeitos, práticas e iniciativas que apontam para caminhos

alternativos de produção, comercialização, alimentação, uso do solo, convivência com a natureza e cuidado, entre outros. São práticas, tais como, mas não exaustivamente:

(...) quintais produtivos e produção em pequenos espaços (como em vasos nas lajes, em jardins verticais e nas janelas das casas), localizados em áreas centrais dos municípios ou nas periferias urbanas, assim como próximas às moradias em propriedades rurais; hortas coletivas e comunitárias, localizadas em praças, parques urbanos, escolas, centros de saúde, centros culturais, dentre outros espaços; quintais e hortas comunitárias localizadas nas ocupações urbanas; produção em assentamentos e acampamentos da reforma agrária; em quilombos; em propriedades de agricultoras/es familiares; em sítios, chácaras e fazendas; e, também, em loteamentos e parcelamentos em zonas urbanas (...) feiras e empreendimentos da economia popular e solidária (como pequenos mercados agroecológicos), sedes de associações, cooperativas de agricultores/as e centrais de abastecimento (...) quantidade expressiva de terreiros de religiões de matriz africana com práticas agrícolas agroecológicas e povos e comunidades indígenas presentes nos municípios metropolitanos (ALMEIDA et al., 2022, p. 18-19).

FIGURA 2 - Território de Abrangência e Municípios da RMBH, com Núcleos Regionais do SPG-Metropolitano





Fonte: Elaborado por AUÊ!, disponível em: <https://www.horizontesagroecologicos.org.br/estrutura>, acesso em 26 de março de 2023

O SPG-RMBH se insere nesse conjunto como estrutura organizacional voltada à avaliação participativa de conformidade e também como apoio às agricultoras e agricultores da região, com foco na produção agroecológica, na comercialização em circuitos curtos, na promoção do turismo de base comunitária, entre outros. Sua estrutura se inspira no formato adotado por outros SPGs consolidados, organizando-se em núcleos territoriais compostos por fornecedores(as) - pessoas que produzem, distribuem, comercializam, transportam, armazenam - e colaboradores(as) - organizações, coletivos, instituições, indivíduos que consomem, entre outras categorias -, sendo coordenados por uma pessoa de referência. Estes núcleos são

responsáveis pela promoção da troca de experiências, cadastramento de quem produz e apoio no preenchimento dos formulários - atividades que ocorrem sobretudo nas visitas de pares. Já o OPAC é formado pela comissão de avaliação e o conselho de recursos - instâncias responsáveis pela emissão da certificação (HORIZONTES AGROECOLÓGICOS, s/d). A associação conta ainda com um conselho diretor e um conselho fiscal (HORIZONTES AGROECOLÓGICOS, 2019). A estrutura completa está esquematizada na FIGURA 3.

A Associação prevê ainda em seu Estatuto a possibilidade de estabelecer um conselho consultivo (HORIZONTES AGROECOLÓGICOS, 2019) que, de certa forma, é apoiado pelo Comitê de Apoio Interinstitucional para o fortalecimento da agroecologia na RMBH. O comitê é uma instância participativa criada em 2018 por ocasião do protocolo de intenções para fortalecimento da agroecologia, elaborado pelo município de Belo Horizonte, mais especificamente a Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC - PBH), e assinado por diversos parceiros no âmbito do Seminário sobre Sistemas Alimentares que ocorreu no IV Encontro Nacional de Agroecologia.

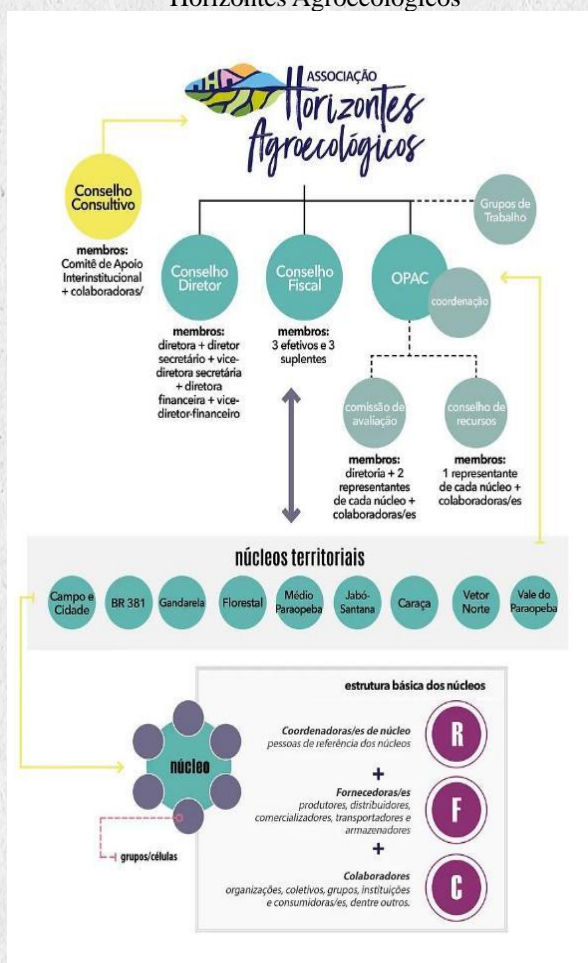


Responsável por coordenar, acompanhar e fiscalizar o protocolo, o comitê foi composto pelas seguintes instituições e organizações: SMASAC, Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG), Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG), ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade, Fundação João Pinheiro (FJP), Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas, Associação Horizontes Agroecológicos e por dois representantes da sociedade civil indicados, respectivamente, pela RUA Metropolitana e pela Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana (AMAU).

O instrumento foi estabelecido em formato de adesão, facilitando a incorporação de novas parcerias, incluindo Instituições de Ensino Superior, notadamente a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com forte protagonismo do grupo de estudos em Agricultura Urbana - AUÊ! UFMG, órgãos governamentais e prefeituras da RMBH, Colar Metropolitano e entorno, além de coletivos, movimentos sociais e associações, entre outros. O Comitê de Apoio Interinstitucional se reúne

periodicamente para estabelecer um plano de ação conjunto, de modo a mobilizar o poder público em torno de questões necessárias ao avanço de uma atuação coletiva de apoio, viabilização e fomento ao SPG. Este fórum híbrido, suas dinâmicas, potencialidades e contradições constituem as análises da seção seguinte.

FIGURA 3 - Estrutura da Associação Horizontes Agroecológicos



Fonte: Elaborado por AUÊ!, disponível em: <https://www.horizontesagroecologicos.org.br/estrutura>, acesso em 26 de março de 2023.

## ANÁLISE E RESULTADOS: O COMITÊ DE APOIO INTERINSTITUCIONAL COMO LUGAR DE ENCONTROS E DESENCONTROS ENTRE A AGROECOLOGIA E O ESTADO



Em sua etnografia do cogumelo Matsutake, Anna Tsing (2022) emprega o termo pericapitalista para referir-se a lugares que estão a um só tempo dentro e fora da lógica de produção capitalista. A assemblage criada pelo cogumelo, seus catadores, intermediadores, agentes de campo e exportadores constitui um desses lugares. Apesar de regido por lógicas muito distintas da produção agrícola convencional, é na intensa atividade de coleta e comercialização ocorrida nas florestas do Oregon que o Matsutake deixa de ser um agente e é transformado em mercadoria.

Argumenta-se aqui que o Comitê de Apoio Interinstitucional é também um espaço híbrido, tal qual os lugares pericapitalistas mencionados por Tsing (2022). Nosso foco, no entanto, não é a produção capitalista - embora, em alguma medida, esta lente analítica também pudesse ser aplicada -, mas sim a produção de práticas sociais institucionalizadas. Sob esse prisma, o Comitê pode ser compreendido como um espaço peri-institucional, na medida em que está a um só tempo dentro e fora da institucionalidade promovida pelo Estado (sentido amplo), conectando saberes e práticas territorializadas com regulações e atuações de pretensa aplicação geral. Nesse sentido, o Comitê torna-se um lugar de encontros e desencontros entre atores que se

reúnem por algo em comum, mas precisam operar cotidianamente em ambientes muito distintos. Sob essa ótica, suas reuniões periódicas podem ser vistas a partir das traduções que operam um jogo de fertilização cruzada entre as múltiplas lógicas envolvidas.

Tsing (2022) vê nos espaços pericapitalistas refúgios improváveis, já que as traduções operadas capturam os agentes, nunca os deixando completamente a salvo da lógica mercadológica e de exploração. Seriam também os espaços peri-institucionais necessariamente colonizadores, em que a lógica burocrática estatal é imposta a quem produz? Ou seria possível, a partir deles, operar certa contra-colonização, alterando as instituições estatais a partir das práticas da agroecologia?

O presente trabalho não vislumbra, a priori, qualquer destino certo. Ao contrário, busca-se promover uma análise dinâmica, a partir da observação participante, das interpelações que emergem no e do Comitê, no intuito de identificar algumas de suas principais tendências e contratendências. O restante dessa seção apresenta três tensões atualmente salientes nas traduções operadas no Comitê de Apoio Interinstitucional, que apontam para o dilema em questão. São elas: (i) o protagonismo estatal vis-à-vis o protagonismo da sociedade civil nos



rumos do SPG RMBH; (ii) o acesso material vis-à-vis o acesso simbólico a recursos institucionais; e (iii) a imposição vis-à-vis a apropriação de uma linguagem burocrática.

Brevemente, no que diz respeito à primeira tensão, é importante destacar que a trajetória analisada é inequívoca quanto ao papel fundamental do ativismo da sociedade civil para a construção do SPG RMBH, notadamente nas articulações promovidas pela AMAU e RUA, com forte suporte operativo por parte de organizações como a REDE e de grupos extensionistas como o AUÊ!/UFMG. Foram essas articulações que, juntamente com valores e práticas promovidas pela agroecologia, lograram afetar não só agricultores e ativistas, mas também servidores públicos que, do lado da institucionalidade, aproximaram-se dos fóruns promovidos e se empenharam em prol de objetivos comuns, estabelecendo uma “ação pública colaborativa” para promoção da agroecologia e agricultura urbana no âmbito da PBH e da RMBH (ORNELAS, 2021). A literatura brasileira sobre movimentos sociais há muito identificou a existência de uma burocracia ativista (ABERS e VON BÜLOW, 2011; ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014), cuja ação é capaz de efetivamente promover relações

entre Estado e sociedade mais afetas às pautas e reivindicações de movimentos sociais (LAVALLE et al., 2019). Com efeito, os relatos de representantes das mais variadas organizações governamentais que compõem o Comitê de Apoio Interinstitucional demonstram um grau de ativismo e compromisso em promover os valores da agroecologia em seus ambientes institucionais.

Sem embargo, a partir de sua criação, o Comitê tornou-se o foco e, muitas vezes, o lócus principal das articulações relacionada ao SPG RMBH. Esse movimento gerou, como consequência não pretendida, o gradativo escoamento dos fóruns da sociedade civil que foram constitutivos de sua trajetória. O deslocamento parece ainda não ter sido capaz de fortalecer a recém criada Associação Horizontes Agroecológicos a ponto de que essa assuma destaque na condução de seus próprios processos de credenciamento, autogestão e captação de recursos. Mais recentemente, no entanto, a Associação parece ter tomado consciência da necessidade de tornar-se mais autônoma, intensificando a frequência de encontros e buscando recursos independentes que viabilizem sua manutenção.

Em relação à segunda tensão, passados cinco anos desde a instituição original, o Comitê vem falhando em



entregar respostas efetivas no âmbito do fortalecimento da pauta da agroecologia para além do núcleo mais imediato de influência de seus participantes diretos. Em outras palavras, até o momento não há indícios nem de que as instituições participantes destinaram recursos orçamentários ao SPG RMBH, nem que se tornaram tão mais permeáveis à agroecologia no nível da constituição de instrumentos institucionais viabilizadores (SCHMITT, 2016; SCHMITT et al., 2020). Para além de eventuais previsões em planos orientadores, como no caso do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI RMBH), ou da proposição de projetos de lei que estabelecem princípios gerais sem qualquer vinculação de origem orçamentária ou administrativa, como o Projeto de Lei de instituição do Polo Agroecológico e de Produção Orgânica da Região Metropolitana de Belo Horizonte e do Colar Metropolitano (PL nº 3.676/2022), são escassas as ações de apoio material mensurável das práticas de auto certificação.

Duas ações institucionais, contudo, são dignas de destaque, por seu impacto positivo tangível para o SPG RMBH. A primeira delas decorreu do apoio de integrantes da sociedade civil em conjunto com servidores

públicos na tradução técnica necessária para a instituição legal da Associação Horizontes Agroecológicos, acompanhada da mobilização correspondente de potenciais associados e em processos de formação, como o "I Curso de Formação sobre Legislação em Sistema Participativo (SPG)". Este processo, que ocorreu intensamente durante os anos de 2018 e 2019, persistiu e se ampliou durante o difícil período da pandemia por COVID-19, culminando na criação e na legitimação da Associação e seus, à época, nove núcleos regionais. A segunda diz respeito à constante interlocução com a EMATER-MG e com municípios da RMBH, com o intuito de promover a destinação de técnicos locais da empresa que compartilhem dos saberes, práticas e valores da agroecologia, com razoável sucesso por parte dos núcleos regionais mais ativos.

Isso leva a crer que, apesar dos desafios estruturais e hegemônicos que dificultam uma atuação mais disruptiva por parte do Comitê, importantes alterações têm ocorrido em ao menos duas instâncias interconectadas. A primeira delas é a Associação Horizontes Agroecológicos, que logrou construir um arranjo organizacional autogestionado, com potencial para acesso a recursos externos, geração de recursos próprios e trânsito legítimo



junto aos movimentos sociais, parceiros do terceiro setor, academia e órgãos governamentais. A outra instância é o território, com o fortalecimento e empoderamento de atores locais, que passaram a dialogar com a institucionalidade a partir do lugar organizacional dos núcleos regionais, bem como se viram no papel de construtores de uma governança comunitária territorial.

Em relação à terceira tensão, ainda que a diretoria executiva da Associação Horizontes Agroecológicos tenha assento permanente no Comitê, a linguagem predominante nas reuniões é burocrática e, portanto, de difícil compreensão e sensibilização. Por outro lado, há certo aprendizado e - mais ainda - apropriação da linguagem burocrática por parte de integrantes da Associação, não só para a constituição interna de seus próprios instrumentos, mas para estabelecer reivindicações e vislumbrar alternativas institucionais de viabilização de suas ideias. Além disso, há um esforço notório por parte dos membros estatais do Comitê na promoção de encontros entre agricultoras, de modo a difundir e fortalecer a iniciativa do SPG RMBH nas suas bases. Ainda assim, não há evidências de que os processos administrativos necessários ao credenciamento da OPAC, acesso a

recursos e outras atuações de fomento governamental tenham adotado uma linguagem mais próxima à do cotidiano da agroecologia e, portanto, de acesso facilitado e diálogo menos hierárquico.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A agroecologia inscreve-se no campo das lutas e práticas contra hegemônicas, com suas premissas de sustentabilidade ampliada e de aprofundamento democrático, endereçando-se à promoção da saúde e da soberania alimentar, às formas de produção socialmente justas, voltando-se para transformações sociais mais abrangentes. Como posto, as premissas e perspectivas de processos participativos e de construção de formas autogestionárias configuram-se com centralidade no âmbito do movimento agroecológico, balizando projetos e propostas, como o percurso de constituição do SPG RMBH revela. Ao percorrer sua trajetória recuperando antecedentes desde 2004, para além da práxis cotidiana, desvelam-se atrizes e atores coletivos da sociedade civil que se mobilizam, se organizam e tecem redes mais amplas e territorialidades no campo da agricultura urbana e da agroecologia. O ativismo da sociedade civil impulsiona, em 2018, a iniciativa da PBH de criação do Comitê de Apoio Interinstitucional, visando a



consolidação do SPG RMBH. Mais além, em 2019, desemboca na criação Associação Horizontes Agroecológicos, que se volta para operacionalização do processo de certificação participativo, lastreado pelas pessoas que produzem, avançando no arcabouço do SPG RMBH.

O artigo voltou-se para a abordagem do Comitê de Apoio Interinstitucional ao SPG RMBH que, tendo em vista o fortalecimento da agroecologia e do sistema em si, articula órgãos municipais e estaduais, ao lado de duas representações da sociedade civil com expressivo percurso de atuação na área. Como exposto, a partir da atuação do Comitê, alguns avanços importantes foram concretizados, devendo-se notar o suporte dos burocratas ativistas com seu compromisso com as pautas agroecológicas. Contudo, configurando-se como espaço de diálogo, a aproximação com o Comitê e suas reuniões revela disjunções e tensionamentos a partir das diferentes linguagens e lógicas de ação, tendendo à prevalência (não irreduzível) institucional e burocrática. Nesse sentido, nesse espaço se apresentam potências, bem como limites e dilemas relativos à sociedade civil em seus encontros com o Estado em fóruns participativos, que têm sido discutidos

na literatura nacional relativa à participação institucionalizada.

Pelas razões expostas, parece-nos possível afirmar que o Comitê de Apoio Interinstitucional ao SPG RMBH representa, com efeito, um espaço peri-institucional, cujas tendências apontam para a tensão entre a agroecologia e a institucionalidade. É, neste sentido, um legítimo espaço de construção de capacidades, que possuem o potencial de promover mudanças positivas, tanto no enraizamento das questões agroecológicas junto ao Estado, quanto na aprendizagem da institucionalidade por parte dos atores da sociedade civil. Seus limites estruturais e desafios inerentes, no entanto, não podem ser desconsiderados.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecemos à Associação Horizontes Agroecológicos, ao AUÊ/UFMG, ao Grupo de Pesquisa em Estado, Democracia e Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro e aos diversos revisores que auxiliaram na elaboração do trabalho. Agradecemos ainda à FAPEMIG, pelo financiamento da pesquisa.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABERS, R.; BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo



através da fronteira entre Estado e sociedade?.  
Sociologias, v. 13, p. 52-84, 2011.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L..  
Repertórios de interação estado-sociedade em  
um estado heterogêneo: a experiência na Era  
Lula. Dados, v. 57, p. 325-357, 2014.

ALMEIDA, D. A. O. Isto e Aquilo - agriculturas  
e produção do espaço na Região Metropolitana  
de Belo Horizonte. Tese de Doutorado  
(Geografia). Belo Horizonte; Universidade  
Federal de Minas Gerais, 2016.

ALMEIDA, D. A. O.; COSTA, H. S. M.;  
MARQUES, L. M. F. J.; ALENCAR, V. G. S.  
L.; FERREIRA, G. R. (Eds). Anuário das  
Agriculturas Metropolitanas 2020/21: uma  
publicação sobre a Região Metropolitana de  
Belo Horizonte. Belo Horizonte: UFMG/IGC,  
2022. Disponível em:  
[https://aueufmg.wordpress.com/anuario-das-  
agriculturas-metropolitanas-primeira-edicao/](https://aueufmg.wordpress.com/anuario-das-agriculturas-metropolitanas-primeira-edicao/),  
acesso em 25 de março de 2023.

ANA. Articulação Nacional de Agroecologia.  
Carta política do IV ENA: agroecologia e  
democracia unindo campo e cidade. - Rio de  
Janeiro : AS-PTA: Articulação Nacional de  
Agroecologia - ANA, 2018.

BOZA MARTÍNEZ, S. Los Sistemas  
Participativos de Garantía en el fomento de los  
mercados locales de productos orgánicos. Polis.  
Revista Latinoamericana, n. 34, 2013.

GRISA, C. Políticas públicas para a agricultura  
familiar no Brasil: produção e  
institucionalização das ideias. Tese (Doutorado),  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,  
2012.

GUHUR, D.; SILVA, N. R. Agroecologia. In:  
Dicionário de Agroecologia e Educação. Editora  
Expressão Popular, São Paulo, 2021. p. 59-72.

HIRATA, A. R.; DE PAULA ASSIS, T. R.; DA  
ROCHA, L. C. D. A Constituição do sistema  
participativo de garantia do sul de Minas.  
Retratos de Assentamentos, v. 21, n. 1, p. 47-70,  
2018.

HORIZONTES AGROECOLÓGICOS. Estatuto  
da Associação Horizontes Agroecológicos,  
2019. Disponível em:  
[https://www.horizontesagroecologicos.org.br/\\_fi  
les/ugd/2e3e58\\_5e0ca0d9413945a8ae4f222c0aa  
d5052.pdf](https://www.horizontesagroecologicos.org.br/_files/ugd/2e3e58_5e0ca0d9413945a8ae4f222c0aad5052.pdf), acesso em 26 de março de 2023.

HORIZONTES AGROECOLÓGICOS. Sistema  
Participativo de Garantia Região Metropolitana  
de Belo Horizonte. Regimento Interno do OPAC  
RMBH, s/d. Disponível em:  
[https://www.horizontesagroecologicos.org.br/\\_fi  
les/ugd/2e3e58\\_db2e4079380f43589ed7af8b85  
9c418e.pdf](https://www.horizontesagroecologicos.org.br/_files/ugd/2e3e58_db2e4079380f43589ed7af8b859c418e.pdf), acesso em 26 de março de 2023.

ISAGUIRE, K.; BITTENCOURT, N. Sistema  
de Certificação Agroecológica. In: Dicionário  
de Agroecologia e Educação. Editora Expressão  
Popular, São Paulo, 2021. p. 701-706.

LAVALLE, A. G. et al. Movimentos sociais,  
institucionalização e domínios de agência.  
Movimentos sociais e institucionalização:  
políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-  
transição, p. 21-88, 2019.

MARTINS, G. C. HORIZONTES PARA A  
AGROECOLOGIA NA REGIÃO  
METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE:  
A construção do Sistema Participativo de  
Garantia. Trabalho de conclusão de curso  
(Ciências Socioambientais). Faculdade de  
Filosofia e Ciências Humanas da Universidade  
Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021.

MEIRELLES, L. Sistemas Participativos de  
Garantía – origen, definición y principios.  
Revista Agricultura Ecologica, n. 7, 2007.



MOTTA, V. D. Por uma agroecologia antirracista. *Cadernos de Agroecologia – Anais do 3º Colóquio Internacional Feminismo e Agroecologia*, v. 15, n. 3, 2020.

\_\_\_\_\_. AGROECOLOGIA ANTIRRACISTA: UMA INSISTÊNCIA. *Cadernos de Agroecologia*, v. 16, n. 1, 2021.

\_\_\_\_\_. PARA QUEM É ESSE LUGAR? Problematização sobre a presença não branca nos espaços de visibilização da agroecologia. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v. 17, n. 3, p. 222-241, 2022.

ORNELAS, G. M. Agroecologia e política: ações coletivas e institucionalização da agroecologia no município de Belo Horizonte (1993-2020). Dissertação (Mestrado e Ciência Política). Belo Horizonte. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, p. 166, 2021.

\_\_\_\_\_. Agroecologia e Regiões Metropolitanas: desafios e possibilidades para a gestão local e regional na RMBH. Monografia (Bacharelado em Gestão Pública). Belo Horizonte. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, p. 81, 2017.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. (Orgs.). A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília: Ipea, 2017.

SCHMITT, C. J. A transformação das “Ideias Agroecológicas” em instrumentos de políticas públicas: dinâmicas de contestação e institucionalização de novas ideias nas políticas para a agricultura familiar. *Política & Sociedade*, v. 15, p. 16-48-16-48, 2016.

SCHMITT, C. J. et al. Fortalecendo redes territoriais de agroecologia, extrativismo e produção orgânica: a instrumentação da ação pública no Programa Ecoforte. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 28, n. 2, p. 312-338, 2020.

SILVA, Ana Carolina Figueiredo; REIS, Tatiane Maria dos; ORNELAS, Gabriel Mattos. Participação e Certificação Orgânica: Redes Agroecológicas na Construção do Sistema Participativo de Garantia da Região Metropolitana de Belo Horizonte. IN: IX SINGA: IX Simpósio Internacional e X Simpósio Nacional de Geografia Agrária, 2019, Recife. Anais. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2019, pp. 3530-3548.

TSING. A. L. O Cogumelo no Fim do Mundo: Sobre a possibilidade de vida nas ruínas do capitalismo. São Paulo: n-1 edições, 2022.

WEZEL, A.; BELLON, S.; DORÉ, T.; FRANCIS, C.; VALLOD, D.; DAVID, C. Agroecology, as a science, a movement and a practice. *Agronomy for Sustainable Development*, n. 29, p. 503-515, 2009.





14ª Edição - 2024

## **6. A Transparência dos Investimentos para a Sustentabilidade e a sua influência no Pacto pela BIG: o caso do abastecimento de água em Angra dos Reis/RJ**

*The Transparency of Investments for Sustainability and its influence on the Pacto pela BIG: the case of water supply in Angra dos Reis/RJ*

*La Transparencia de las Inversiones para la Sostenibilidad y su influencia en el Pacto pela BIG: el caso del abastecimiento de agua en Angra dos Reis/RJ*

**Rafaela Rosa Chaves Cardoso<sup>1</sup>**

**Patrick Maurice Maury<sup>2</sup>**

**Vitor dos Santos Lisboa<sup>3</sup>**

**Isabella Dias de Carvalho<sup>4</sup>**

**Lamounier Erthal Villela<sup>5</sup>**

---

<sup>1</sup>Administradora Pública, Mestra PPGDT/UFRRJ, Doutoranda PPGCTIA/UFRRJ. E-mail: [rafaelaadmpublica@gmail.com](mailto:rafaelaadmpublica@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0281526510688376>

<sup>2</sup>Pós doutor em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária na UFRRJ, Doutor de Socioeconomia da América Latina (Paris3), Mestre em Antropologia (Paris1). E-mail: [patrick.maury@uol.com.br](mailto:patrick.maury@uol.com.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9864566437453305>

<sup>3</sup>Engenheiro Ambiental, Mestre em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos no ProÁgua/UERJ, Especialista em Recursos Hídricos na AGEVAP. ORCID: 0009-0000-5935-3087. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6894047870365351>. [vitorslisboa@gmail.com](mailto:vitorslisboa@gmail.com)

<sup>4</sup>Engenheira Florestal, Mestranda em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas na UFRRJ. E-mail: [isabelladias08@yahoo.com](mailto:isabelladias08@yahoo.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4983970394466510>

<sup>5</sup>Economista, Professor da UFRRJ e Pós-Doutor COPPE/UFRRJ, Coordenador PEPEDT/UFRRJ. E-mail: [lamounier@ufrj.com](mailto:lamounier@ufrj.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0265624345647321>



## Resumo

As codificações das receitas públicas são uma alternativa para caracterizar a influência da transparência dos investimentos públicos/privados no monitoramento dos cenários de construção do pacto pela sustentabilidade. Esta proposta é uma possibilidade de solucionar a dificuldade metodológica na dissertação de mestrado de analisar os dados referentes aos investimentos do projeto Polo Tecnológico do Mar da Baía de Sepetiba (PTM-BS), que está relacionado com a implementação da base de Submarinos Nucleares pela Marinha do Brasil com o objetivo de mitigar os impactos socioambientais do Complexo Naval de Itaguaí e de outros megaempreendimentos implantados no mesmo território. A construção dos cenários resultou da ausência de projeto consolidado do PTM-BS, e a convergência possível entre o modelo deste e o objetivo do Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande (Colegiado BIG) de construir um Pacto pela sustentabilidade, colocando a questão dos mecanismos de investimentos para essa finalidade. O Colegiado conta com o apoio de extensão universitária pautada na Gestão Social. No caso de Angra dos Reis, o mecanismo de investimento é a concessão do serviço público de abastecimento e saneamento. Neste artigo, propõe-se uma análise dos fluxos dos investimentos em prol da sustentabilidade no território de Angra dos Reis, que são: aquisição das receitas públicas provenientes da cobrança pelos direitos de outorga, as “tarifas” resultantes da prestação dos serviços de abastecimento de água e saneamento, e o mecanismo de investimento Pagamentos de Serviços Ambientais (PSA), com o intuito de consolidar e rastrear os fluxos de investimentos que estejam no contexto da sustentabilidade. A análise dos fluxos de investimentos do atual modelo de abastecimento de água e saneamento de Angra dos Reis analisa a proposta de concessão em minuta de edital, que serão baseadas na comparação dos princípios da “gestão social versus gestão estratégica”.

**Palavras-chave:** Investimento, Sustentabilidade, Gestão social, Transparência.

## Abstract

Public revenue codifications are an alternative to characterize the influence of the transparency of public/private investments in monitoring the scenarios for building the pact for sustainability. This proposal is a possibility to resolve the methodological difficulty in the master's thesis of analyzing data relating to investments in the Sepetiba Bay Sea Technological Pole project (PTM-BS), which is related to the implementation of the Nuclear Submarine base by the Navy of Brazil with the aim of mitigating the socio-environmental impacts of the Itaguaí Naval Complex and other mega-projects located in the same territory. The construction of the scenarios resulted from the absence of a consolidated PTM-BS project, and the possible convergence between its model and the objective of the Rural Territorial Collegiate of Baía da Ilha Grande (BIG Collegiate) of building a Pact for sustainability, raising the issue of investment mechanisms for this purpose. The Collegiate has the support of university extension based on Social Management. In the case of Angra dos Reis, the investment mechanism is the concession of the public supply and sanitation service. In this article, we propose an analysis of the flows of investments in favor of sustainability in the territory of Angra dos Reis, which are: acquisition of public revenues from the collection of concession rights, the “tariffs” resulting from the provision of electricity supply services, water and sanitation, and the Payments for Environmental Services (PSA) investment mechanism, with the aim of consolidating and tracking investment flows that are in the context of sustainability. The analysis of the investment flows of the current water supply and sanitation model in Angra dos Reis analyzes the concession proposal in a draft notice, which will be based on the comparison of the principles of “social management versus strategic management”.

**Key words:** Investment, Sustainability, Social management, Transparency.

## Resumen

Las codificaciones de ingresos públicos son una alternativa para caracterizar la influencia de la transparencia de las inversiones públicas/privadas en el seguimiento de los escenarios de construcción del pacto por la sostenibilidad. Esta propuesta es una posibilidad para resolver la dificultad metodológica en la tesis de maestría de análisis de datos relacionados con las



inversiones en el proyecto Polo Tecnológico Marítimo de la Bahía de Sepetiba (PTM-BS), que está relacionado con la implementación de la base de Submarinos Nucleares por parte de la Armada de Brasil. con el objetivo de mitigar los impactos socioambientales del Complejo Naval de Itaguaí y otros megaproyectos ubicados en el mismo territorio. La construcción de los escenarios resultó de la ausencia de un proyecto consolidado del PTM-BS, y de la posible convergencia entre su modelo y el objetivo de la Colegiata Territorial Rural de Baía da Ilha Grande (BIG Collegiate) de construir un Pacto por la sostenibilidad, elevando la la cuestión de los mecanismos de inversión para este fin. El Colegiado cuenta con el apoyo de la extensión universitaria basada en la Gestión Social. En el caso de Angra dos Reis, el mecanismo de inversión es la concesión del servicio público de abastecimiento y saneamiento. En este artículo, proponemos un análisis de los flujos de inversiones a favor de la sostenibilidad en el territorio de Angra dos Reis, que son: la adquisición de ingresos públicos provenientes del cobro de derechos de concesión, las “tarifas” resultantes de la provisión de suministro de electricidad servicios, agua y saneamiento, y el mecanismo de inversión de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), con el objetivo de consolidar y rastrear flujos de inversión que se encuentren en el contexto de la sostenibilidad. El análisis de los flujos de inversión del actual modelo de abastecimiento de agua y saneamiento en Angra dos Reis analiza la propuesta de concesión en un borrador de convocatoria, que se basará en la comparación de los principios de “gestión social versus gestión estratégica”.

**Palabras clave:** Inversión, Sostenibilidad, Gestión social, Transparencia.



## INTRODUÇÃO

O Colegiado Territorial Rural das Baías da Ilha Grande e Sepetiba (Colegiado BIG) é considerado uma rede de atores da gestão do território, ele foi promovido na perspectiva da organização e do controle social para implementação de políticas de desenvolvimento territorial. Este modo de gestão colegiada teve início com o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (2000 - 2016). Tal situação trouxe a questão dos investimentos em sustentabilidade por integrantes do Colegiado como os Comitês de Bacias Hidrográficas e as Unidades de Conservação e Promotores do Polo Tecnológico do Mar da Baía de Sepetiba (PTM-BS).

Cardoso (2022) registra na construção dos cenários de inovação tecnológica nas lógicas das cadeias produtiva e da sustentabilidade territorial, a pouca transparência dos mecanismos de investimento sejam privados ou públicos. Entretanto, a obrigação legal de codificar todas as receitas públicas (Brasil, 2015) mostra que existem mecanismos para monitorar as receitas públicas. No caso dos recursos hídricos as receitas são constituídas basicamente pela cobrança

pelo uso de recursos hídricos outorga de direitos de uso das águas, destinados à gestão dos recursos hídricos, e pela tarifa cobrada pelos serviços de abastecimento e saneamento prestados por entidades municipais e estaduais. Com a meta de universalização do saneamento em escala nacional (Lei. 11445/2007) a participação de investidores privados na lógica dos investimentos mudou radicalmente, proibindo inclusive tarifas inferiores aos custos operacionais (Edital de Concessão. 2022, p.17).

No caso do município de Angra dos Reis/RJ, com a decisão de transferir a gestão do Serviço Autônomo de Águas e Esgotos SAAE (Edital, 2022) a questão que se coloca vai muito além da eficiência da gestão privada: Trata-se de um lado de explicitar como será assegurado o acesso ao serviço no caso de elevação da tarifa seja muito superior à evolução da renda da maioria dos usuários e de outro lado como e por quem será realizado o serviço fora do perímetro urbano nos limites do qual a gestão privatizada do serviços será efetiva. Em outros termos o que está se colocando é o desencontro entre a gestão dos recursos hídricos como estabelecida na PNRH (lei 9433/1987) abrangendo 100% do território nacional, no qual, esta lei tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e



qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água, e a Lei de universalização do saneamento básico, mediante privatização da gestão em áreas urbanizadas que ocupam menos de 5% deste território.

A pesquisa sobre os cenários referidos inicialmente busca nesse artigo examinar o alcance atual das ações do Comitê da Baía Hidrográfica da Ilha Grande (CBH-BIG), e discutir a escalabilidade do mecanismo de Pagamento por Serviços Ambientais na perspectiva do abastecimento e saneamento e difuso. Com esta finalidade, esse artigo descreve os mecanismos existentes na política nacional de recursos hídricos e analisa o caso particular do mecanismo de investimento de abastecimento municipal de Angra dos Reis. Esta análise é realizada a partir da comparação dos princípios da Gestão social e da gestão estratégica empresarial, como forma de promover a discussão sobre os mecanismos de investimento dos quais dispõem o município e o CBH para investir respectivamente nos serviços que garantem água em quantidade e qualidade que atendem as necessidades da população municipal e na implementação da gestão de recursos hídricos, de maneira a garantir a

Segurança hídrica. Finalmente, se discute em que medida esse estudo de caso requalifica a questão da transparência nos investimentos públicos e privados na sustentabilidade dos territórios municipais e nas bacias hidrográficas reconhecidas nacionalmente com unidades de gestão ambiental.

## METODOLOGIA

A comparação entre investimentos públicos e privados está pautada inicialmente na comparação dos princípios da “gestão social versus gestão estratégica” (empresarial) (Tenório, 2013, p.85), (Quadro 1).

Quadro 01 - Análise comparativa entre gestão estratégica e gestão social.

Dimensão	Gestão Estratégica	Gestão Social
Ponto de Partida	Melhoria no Desempenho	Participação/Bem viver
Racionalidade	Utilitária/Formal/Instrumental/Monológica	Comunicativa/Dialógica
Tomada de Decisão	Baseada em planejamento e num sistema de alinhamento organizacional a partir dos objetivos da organização	Tomada de decisão coletiva, balizada pelo interesse bem compreendido/bem comum
Transparência	Informações constantes nos relatórios técnicos e nas avaliações sistemáticas com acesso limitado	Informações disponíveis, baseadas na intersubjetividade, tornando possível a dialogicidade
Espaço	Esfera privada	Esfera Pública
Finalidade de Gestão	Minimização de custos e maximização de resultados (Mínimax)	Interesse bem compreendido/bem comum
Método	Positivismo lógico	Teoria Crítica
Concepção de Estrutura Organizacional	Hierarquia/Heterogestão	Heterarquia
Premissas Teóricas	Individualismo metodológico	Socialização
<i>Modus Operandi</i>	Competitividade	Cooperação
Benefícios	Lucros e resultados empresariais	Melhoria na qualidade de vida
Dimensão Temporal	Preferencialmente curto prazo; médio e longo prazos baseados em planejamento	Sustentabilidade - longo prazo
Amplitude da Ação	Preocupação apenas com o que lhe é concernente	Preocupação geral com o contexto
Visão	Liner/Objetiva	Complexidade/Intersubjetividade
Foco	Mercadocêntrico	Sociocêntrico
Consequência	Reificação	Emancipação
Relação	Mundo do trabalho	Mundo de vida



Fonte: Cançado, Tenório e Villela (2013, p.85)

O “Quadro 1” acima é constituído por análises comparativas dos seguintes tipos de gestão: a gestão social, e a gestão estratégica, promovendo reflexões sobre as relações das gestões com o contexto em que se insere a sustentabilidade. Observa-se que a gestão social, ao contrário da gestão estratégica, possui como objetivo a promoção do bem comum, que para Cançado, Tenório e Villela (2013, p.85), é obtido através da participação dos atores locais nos processos decisórios, por intermédio da dialogicidade, numa estrutura hiterarquia/horizontal que propõem a emancipação dos indivíduos. Para Santana, Guedes e Villela (2011, p.854), no contexto da sustentabilidade, “as atividades econômicas atuais não podem colocar em risco o bem comum nem as atividades econômicas de futuras gerações”. Logo, considera-se que incluir a população economicamente ativa de forma contínua nas ações dos territórios, proporcionam decisões de interesses coletivos, através das exigências nas transparências através das codificações das receitas públicas e os seus direitos de outorga<sup>1</sup>, favorecem elaborações de

---

<sup>1</sup>A outorga de direito de uso de recursos hídricos é um dos sete instrumentos da Política Estadual dos Recursos Hídricos do Rio de Janeiro,

políticas públicas que alcancem o bem-estar e o desenvolvimento da localidade, que é promovido através de melhorias na infraestrutura, saneamento, instituições de saúde e de educação. A participação da sociedade nas gestões de recursos hídricos, podem promover condições que sejam propícias para o desenvolvimento local, que para Santana, Guedes e Villela (2011, p.855), estes “processos não têm um caráter burocrático, pois há uma relação direta entre o processo administrativo e a múltipla participação dos atores”. Inclusive, a participação dos atores locais nos CBH's permite a avaliação e a contribuição no orçamento participativo, por intermédio de apresentação de propostas do destino dos recursos públicos, colaborando com a transparência dos mecanismos de investimentos de acordo com os preceitos da sustentabilidade. Para que estes mecanismos de investimentos sejam sustentáveis, promovam melhorias da qualidade de vida e o bem-comum, a obrigatoriedade das

---

estabelecidos no Art. 5º da Lei Estadual nº 3.239, de 02 de agosto de 1999, bem como da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997), e tem como objetivo controlar o uso, garantindo a todos os usuários o acesso à água, visando o uso múltiplo e a preservação das espécies da fauna e flora endêmicas ou em perigo de extinção. Disponível em: <<https://www.cbhbig.org.br/outorga>> Data de Acesso: 26/04/2023.



codificações das receitas públicas tornam-se relevantes, principalmente quando são feitas de forma transparente, colaborando no monitoramento dos recursos públicos. Isto é, esta transparência promovida pela participação na gestão dos recursos hídricos, principalmente pela obrigatoriedade da codificação das receitas públicas, auxilia na análise dos mecanismos de investimentos na perspectiva dos cenários do PTM-BS, principalmente em alternativas de cenários que sejam sustentáveis.

A abordagem de sustentabilidade através de métodos transparentes do modelo de Gestão Social, já vinha sendo abordada nas reuniões do Colegiado BIG desde do início da pandemia em 2020, quanto as oficinas com o Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PEPEDT/UFRRJ), resultaram em uma proposta de uma grade de análises a partir das relações entre os 17 ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável). A meta estabelecida pelo Colegiado BIG, foi a de construir um pacto pela sustentabilidade do território a partir da grade de referência abaixo:

Figura 2 - Relação dos ODS com os eixos da sustentabilidade e organizações do Colegiado BIG

Eixos / Organizações	Administração municipal	Articulação territorial	Extensão universitária	Organização social	Efetividade / resultados esperados
Segurança alimentar, agroecologia e território	ODS 2 - Fome zero	ODS 15 - Vida terrestre	ODS 13 - Ação contra a mudança do clima	ODS 12 - Consumo e produção responsável	ACESSO solidário aos recursos
Identidade, cultura e educação	ODS 11 - Cidades sustentáveis	ODS 1 - Erradicação da pobreza	ODS 4 - Educação de qualidade	ODS 5 - Igualdade de gênero	INCLUSÃO das lutas e produção de saberes
Saneamento, resíduos, saúde	ODS 3 - Saúde e bem estar	ODS 6 - Água potável e saneamento	ODS 14 - Vida nas águas	ODS 7 - energia limpa e acessível	CUIDADO com a vida controlando riscos
Participação, organização, política	ODS 16 - Paz, Justiça e instituições eficazes	ODS 9 - Indústria, inovação e infraestrutura	ODS 8 - Trabalho decente e crescimento	ODS 10 - Redução das desigualdades	PACTUAÇÃO e controle dos recursos
Monitoramento da Eficácia da alocação dos recursos					ODS 17 - Parcerias e meios de implementação

Fonte: Carta do Pacto pela BIG, <https://www.facebook.com/pepedtufrrj>, 01/12/2020.

A tabela 2 resultou de cinco seminários realizados de maneira virtual no final de 2020. A posição dos ODS é relacional, apresenta a lógica na relação dos agentes com o processo. A posição dos ODS significa a percepção dos agentes dos territórios que contemplam o Colegiado o BIG sobre todos os ODS.

Para Cardoso e Maury (2022, p.11), este trabalho aponta para uma possível relevância da transposição dos ODS para outras escalas como as bacias hidrográficas, as unidades de conservação e os territórios de desenvolvimento rural sustentável estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, com governança por colegiado (Caso do Colegiado BIG).

A abordagem de gestão social versus gestão estratégica empresarial de Tenório (2013), aparece posta nos cenários, que são duas lógicas que podem ser consideradas antagônicas. Considerando-se a abordagem do Colegiado BIG em relação aos ODS, foram feitos artigos para dar



continuidade e superar a falta de transparência. Entretanto, este artigo propõe uma alternativa para superar a ausência da transparência, que é através da codificação das receitas públicas que possui obrigatoriedade na codificação. Com isto, as receitas e os Pagamentos de Serviços Ambientais (PSA) passam a se tornar objetos de análises neste artigo.

Na elaboração dos cenários do PTM-BS, foram feitas comparações entre os respectivos cenários, que foi estabelecido inicialmente por Cardoso (2022) na forma de construção de cenários prospectivos do Projeto do Pólo Tecnológico do Mar da Baía de Sepetiba - PTM-BS. Foram utilizados os seguintes parâmetros e variáveis: inovação tecnológica (Cadeias produtivas x Sustentabilidade territorial), investimentos (Recursos Privados x Políticas Públicas) e Organização social (Vertical x Horizontal).

Figura 3 - Elaboração dos Cenários do PTM-BS

Parâmetros	Alternativas							
	Cadeias produtivas				Sustentabilidade			
Inovação tecnológica	↓		↓		↓		↓	
Investimento	↓		↓		↓		↓	
Organização territorial	Vertical	Horizontal	Vertical	Horizontal	Vertical	Horizontal	Vertical	Horizontal
Cenários	1	2	3	4	5	6	7	8

Fonte: Elaboração própria

Entre os resultados das análises dos cenários que estão entre as

prioridades do PTM-BS, aqueles que possuem a abordagem da sustentabilidade, principalmente em tecnologias ambientais, estão distantes da sua agenda. Entretanto, surge a proposta de utilizar a Prospectiva estratégica (Godet e Durance, 2011). Para Cardoso e Maury (2022, p. 13), a atual configuração do PTM-BS não atende às perspectivas do Pole Mer Bretagne Atlantique (PMB) da França, que envolve desenvolvimento de tecnologias para o território pelo apoio a empreendimentos de base. A primeira opção foi utilizar a Prospectiva estratégica (Godet e Durance, 2011) numa abordagem pela estratégia dos atores, utilizando os 17 ODS como referência para avaliar as convergências e divergência de interesses (Cardoso e Maury, 2022). O resultado, (figura 3) aponta para probabilidade de se viabilizarem configurações complexas como o sexto cenário: Parque tecnológico.

Para Cardoso (2022, p. 70), “os 8 cenários acima, permitem estabelecer uma hierarquia de probabilidade de ocorrências e de interpretar o grau de convergência dos cenários com as expectativas empresariais e sociais”. Na continuidade de pesquisas relacionadas com a contribuição para a sustentabilidade, Cardoso e Maury (2022, p. 8), consideram que o sétimo



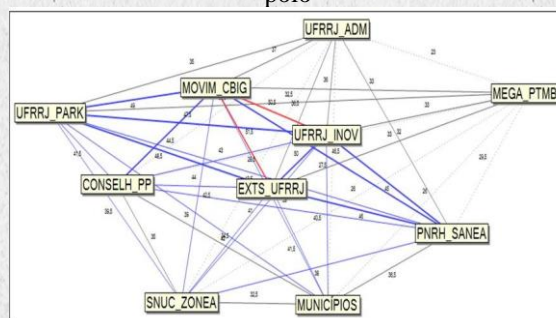
cenário, "Serviços Tecnológicos", associa-se a proposta do Pacto pela Sustentabilidade, que propõe a diminuição da influência dos megaempreendimentos na sua gestão e expressiva consolidação dos movimentos e organizações sociais territoriais, e o oitavo cenário "Pacto pela sustentabilidade da BIG", que é considerado o cenário ideal para a sustentabilidade do território, com ações que atendem o modelo de Gestão Social proposto por Tenório (2013).

Neste contexto de cenários, supõe-se que o objeto a priori do PTM-BBS de compensar os impactos socioambientais dentro de uma abordagem sustentável com mecanismos de investimentos transparentes, não justificam mais no contexto atual. Portanto, analisar os mecanismos de investimentos públicos e privados nos territórios que abrangem o PTM-BBS e o Colegiado BIG dentro uma lógica da perspectiva da sustentabilidade mediante a padronização da codificação das receitas públicas, é um método que pode favorecer interpretações dos parâmetros de investimentos em prol da sustentabilidade, incluindo todos os agentes envolvidos neste processo.

No artigo do GIGAPP (International Conference on Government, Administration and Public

Policy) utiliza-se uma abordagem relacional do parâmetro governança, qualificando a influência da percepção dos agentes envolvidos em relação aos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS das Nações Unidas. Cardoso e Maury (2022, p.21), buscam estabelecer um grau de convergência que estabelece o escopo dos ODS, e quais poderiam constituir uma pauta inicial e as etapas de consolidação de um pacto pela sustentabilidade.

Figura 3 - Probabilidades de configuração do polo



Fonte: Cardoso e Maury (2022)

No artigo do GIGAAP, Cardoso e Maury (2022), consolidaram uma avaliação da capacidade dos agentes de constituir uma grade de possíveis cenários do PTM-BBS. Na Figura 3 acima, consta a consolidação que foi feita mediante processamento do aplicativo Mactor. Segundo Cardoso e Maury (2022, p. 24), a forte influência destacada na cor vermelha, refletem a questão das influências do Colegiado BIG (MOVIM\_CBIG) na relação entre a extensão (EXTS\_UFRRJ) e a



inovação tecnológica (UFRRJ\_INOV). Cardoso e Maury (2022, p.24), relatam que esta relação com forte intensidade é promovida com a relação que estes têm com o Colegiado BIG (MOVIM\_CBIG). Estas influências que estão dentro de um contexto da Gestão Social, com uma natureza dialógica de espaço de debate e formulação de políticas públicas, possibilitam o Colegiado BIG evoluir junto com o seu objetivo (PACTO\_ODS), para um possível cenário de crescente envolvimento de agentes chaves do território (sistemas de gestão de UCs, CBHs e municípios), sendo a UFRRJ um alicerce central na dinâmica com o PTM-BS.

Outra opção foi tentar mapear os fluxos de investimentos a partir dos sistemas de gestão, em primeiro lugar o de gestão de recursos hídricos, devido ao reconhecimento das ottobacias como unidade de gestão adaptada para as questões de meio ambiente. O conceito de produtor de água e o mecanismo relacionado de Pagamento por Serviços Ambientais - PSA, se revelam capazes de induzir convergência de outros conceitos de ampla difusão nacional e internacional como a Economia Social e Solidária.

Esse mapeamento relacional encontrou nas ottobacias outro fator de convergência de interesse devido a sua

natureza gráfica que torna o raciocínio estratégico natural inclusive para pessoas sem formação acadêmica, que demonstram nesta situação maior protagonismo. Finalmente, a metodologia alcançou um ponto de partida para o mapeamento dos fluxos de investimento e, portanto, da transparência na lei nº 4.320/1964, que estabelece um padrão de codificação das receitas públicas e obrigação de uso.

A padronização das receitas públicas estabelecida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público do Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional (2021, p.2), menciona que “o detalhamento das classificações orçamentárias da receita, no âmbito da União, é normatizado por meio de portaria da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)”. As codificações das receitas públicas, estão estabelecidas no § 1º do art. 8º da Lei nº 4.320/1964, que define que todos os itens que estão discriminados nas receitas, são identificados por números de código decimal. Estes códigos são denominados por natureza da receita. Logo, compreender o significado destes códigos, podem colaborar na identificação detalhada dos recursos que entram e saem nas receitas públicas para



as políticas públicas, além da origem do recurso segundo o fato gerador, ou seja, o fato que promoveu o ingresso da receita no cofre público.

A padronização das receitas públicas é constituída por um código numérico, este código numérico possui 8 dígitos numéricos que se subdivide em seis níveis, que são: A Categoria Econômica, Origem, Espécie, Rubrica, Alínea e Subalínea. Através destes níveis, é possível elaborar análises econômicas e financeiras sobre a atuação estatal nos territórios, além dos recursos que são encaminhados pelos Comitês de Bacias Hidrográficas e as Unidades de Conservação para os projetos em prol da sustentabilidade.

As receitas dos Comitês de Bacias Hidrográficas e das Unidades de Conservação, podem ser rastreadas, pois obrigatoriamente precisam estar codificadas, colaborando na transparência dos processos referentes à entrada e saída das receitas públicas dos cofres públicos. Este critério de análise através das codificações das receitas públicas, contribuem no aumento da transparência e proporcionam análises dos mecanismos de investimentos, resultando no aumento da inclusão e participação social, e contribuindo em pactos locais pela sustentabilidade.

Neste artigo são analisadas duas formas diferentes e independentes de

aquisição de receitas públicas que fazem parte do fluxo de investimentos na sustentabilidade do uso da água, que são: A cobrança pelos direitos de outorga, principal receita parcialmente utilizada para o financiamento dos CBH e a “tarifa” cobrada pela prestação de serviços de abastecimento de água e saneamento. Nesta análise, inclui-se os PSA, como mecanismo de investimento que possibilita inclusões dos atores locais que não fazem parte das áreas de prestação de serviços de abastecimento de água e saneamento, e que conforme (Edital, 2022) as concessionárias não terão a obrigatoriedade de atender. Estas duas formas de aquisição de receitas públicas e o mecanismo de investimento PSA, podem ser considerados complexos, devido a necessidade de diálogos com os atores locais, com o intuito de aprimorar o conhecimento sobre os fluxos das receitas públicas provenientes do uso da água, e o contexto que se insere a aplicação do PSA, com a finalidade de alcançar a transparência.

## **DESENVOLVIMENTO**

O artigo busca analisar a influência da transparência das receitas nos investimentos públicos/privados na qualificação e no monitoramento dos cenários de construção do pacto pela sustentabilidade territorial da BIG. Os



recursos públicos que serão utilizados para esta análise, são referentes a aquisição das receitas públicas provenientes da cobrança pelos direitos de outorga e as “tarifas” resultantes da prestação dos serviços de abastecimento de água e saneamento, no qual, possuem a obrigatoriedade de seguir a padronização da codificação das receitas públicas. Esta obrigatoriedade, permite consolidar e rastrear fluxos de investimentos que estejam dentro de um contexto sustentável. Os Pagamentos de Serviços Ambientais (PSA), encontram-se dentro deste contexto sustentável, devido ao seu papel regulatório, que se concentra na manutenção, recuperação e melhoria dos serviços ecossistêmicos. Inclusive, os PSA, pode ser considerado uma estratégia para a consolidação de uma economia solidária local, principalmente em localidades que não tem acesso ao abastecimento de água e saneamento, e necessitam do uso da água para o desenvolvimento da agricultura familiar e para o próprio consumo.

### ***Seção 1: Transparência nos mecanismos de investimentos***

A questão da transparência está posta quando se trata que qualquer receita que vai para as políticas públicas possui uma padronização de

codificação. Portanto, todas as receitas públicas podem ser analisadas por causa da obrigatoriedade na transparência por intermédio das codificações. Considera-se que a falta de transparência não está na ausência de mecanismos de investimentos com receitas públicas transparentes, pois há padronização de codificação nas receitas públicas, mas na complexidade proporcionada pelos múltiplos mecanismos de investimentos existentes. Propor novos meios para diminuir essa complexidade, além de identificar se esta complexidade é proposital, é uma forma de levantar indicadores relevantes para propor métodos que sejam mais transparentes e inclusivos.

As transparências dos mecanismos de investimentos através da padronização da codificação das receitas públicas, podem proporcionar reflexões sobre a importância da transparência para o controle social dos territórios, colaborando com processos que atendem os preceitos da sustentabilidade. Para a Lei nº 4.320<sup>2</sup>, de 17 de março de 1964 em seu art. 6º, todas as receitas e despesas devem estar constatadas na Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções,

---

<sup>2</sup>Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b.



e as cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada à transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber. Esta lei relata a obrigação da transparência das receitas públicas, e a publicação das codificações das receitas públicas sem exceção, principalmente para os fins orçamentários e na determinação dos devedores, para que tenha o registro contábil das receitas patrimoniais, fiscalizando-se sua efetivação. O caso particular do abastecimento municipal de Angra dos Reis, possui a obrigatoriedade na padronização das receitas públicas, indicador importante para transparência, colaborando em meios que buscam a minimização da complexidade da concessão de serviços públicos e maior participação social nos Comitês de Bacias Hidrográficas.

Para o site oficial do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União<sup>3</sup>, a execução das receitas públicas possui a finalidade de atender as necessidades da sociedade, no qual o governo possui a responsabilidade da prestação de serviços e a realização de obras que devem ser divulgadas de maneira transparente constando na

<sup>3</sup>Portal da Transparência. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/>> Data de acesso: 23/04/2023.

contabilidade pública. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público do Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional referente ao ano de 2021, as receitas orçamentárias entram nos cofres públicos através dos processos de recolhimentos dos valores que se encontram nas Receitas Correntes e as Receitas de Capital. As Receitas Correntes e as Receitas de Capital, são consideradas duas categorias econômicas, no qual, as Receitas Correntes recolhem as receitas por intermédio de: tributos, contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, serviços, transferências correntes, e outras receitas correntes; e as Receitas de Capital, através de receitas de: Operações de Crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital, e outras receitas de capital. Supõem-se que as Categorias Econômicas para diferenciação das receitas públicas, sejam fundamentais para identificar a origem da receita e a sua natureza, através do instante que ingressam no Orçamento Público. A Lei no 4.320<sup>4</sup>, de 1964, estabelece que os códigos da

<sup>4</sup>Constituição Federal. Disponível: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Data de acesso: 23/04/2023.



Origem para as receitas correntes e de capital.

No Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público do Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional, consta que as receitas do Governo Federal estão divididas entre receitas primárias e não primárias (financeiras). As receitas primárias são as receitas correntes e é composta daquelas que são adquiridas através dos tributos, das contribuições sociais, das concessões, dos dividendos recebidos pela União, da cota-parte das compensações financeiras, das decorrentes do próprio esforço de arrecadação das unidades orçamentárias, das provenientes de doações e convênios e outras também consideradas primárias. Em relação às receitas não primárias, que são as financeiras:

São aquelas que não contribuem para o resultado primário ou não alteram o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente, uma vez que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo, alterando concomitantemente o ativo e o passivo financeiros. São adquiridas junto ao mercado financeiro, decorrentes da emissão de títulos, da contratação de operações de crédito por organismos oficiais, das receitas de aplicações financeiras da União (juros recebidos, por exemplo), das privatizações e outras. (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público do Ministério da Fazenda e

Secretaria do Tesouro Nacional, 2012, p.29).

## ***Seção 2: Fluxo de investimentos na gestão dos recursos hídricos***

Com a implementação e modernização do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos brasileiro baseado nos princípios franceses de gestão por bacias, através da lei 9433/1997 insere-se a cobrança pelo uso de recursos hídricos como um dos instrumentos de gestão da PNRH, no entanto, sua formulação e implementação envolve etapas complexas, requer análises aprofundadas, constante diálogo entre diversos atores e aprimoramento constante para alcançar os objetivos pretendidos.

A cobrança pelo uso de água foi caracterizada como Preço Público Unitário (PPU), de modo a não a enquadrar como um tributo ou uma taxa, o que exigiria um processo político mais complexo com apropriação pelo Tesouro e tramitação orçamentária (SEROA, 2006). No entanto, com a não implementação de fato das Agências de Água com delegação do outorgante (Estado) para efetuar a cobrança, a atribuição de operacionalizar a cobrança (e gerir o recurso financeiro) fica a cargo da Agência Nacional de Água (em rios de domínio federal) e dos órgãos gestores estaduais (em rios de domínio estadual),



no caso do Rio de Janeiro o Instituto Estadual do Ambiente (INEA).

A Política Estadual de Recursos Hídricos no Rio de Janeiro foi instituída pela lei 3239/99, seguindo as orientações da PNRH criou o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRHI) com a seguinte composição: Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI), Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI), Comitês de Bacia Hidrográfica, Agências de Água e organismos dos poderes públicos federal, estadual e municipal cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos. Definiu a cobrança como um dos instrumentos de gestão, criou o FUNDRHI, e inseriu como competência da Agência de Água “efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos”.

A cobrança foi implantada no Rio de Janeiro pela lei 4247 em dezembro de 2003, iniciando no ano de 2004, instituída em todo território estadual de uma única vez. A lei 4247 estabelece a fórmula (critérios), os volumes considerados insignificantes, e valores de cobrança de caráter provisório:

Art. 22 - Os critérios e valores de cobrança estabelecidos nos arts. 19 e 20 desta lei são de caráter provisório, condicionando-se a sua validade até a efetiva

implantação dos demais comitês de bacia, bem como respectivos planos de bacia hidrográfica.

Através da publicação da lei 4247/2003 foi implantado o arcabouço legal da cobrança pela utilização de recursos hídricos no estado do Rio de Janeiro, ajustando o arranjo institucional para cobrança, seguindo tendência nacional concentra no Estado a competência de realizar a cobrança.

O Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDHI) está integrado ao Sistema de Estadual de Gerenciamentos dos Recursos Hídricos, e é constituído por fundos contábeis que se destinam para programas governamentais de recursos hídrico, entre as origens dos seus fundos contábeis, encontram-se as receitas que são originárias da cobrança aos usuários pelo uso dos recursos hídricos e a compensação financeira pela utilização hidroelétrica de recursos hídricos. De acordo com a lei, a aplicação dos recursos do FUNDRHI deve ser orientada pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos, Planos de Recursos Hídricos e compatibilizadas com o Planejamento Plurianual de cada região hidrográfica.

A legislação determina que a atribuição de propor valores a serem cobrados e aprovar critérios de cobrança pelo uso da água são dos CBH's. Através da resolução CBH BIG n°20/2018 o CBH Baía da Ilha Grande,



definiu que o Preço Público Unitário da água na Região Hidrográfica - I para todos os tipos de usuários será de R\$ 0,05 a cada mil litros (1 m<sup>3</sup>).

Embora complexo, o sistema de governança das águas do Rio de Janeiro, em especial a Baía da Ilha Grande, possui uma transparência dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água, no site do órgão gestor estadual Instituto Estadual do Ambiente (INEA) possui uma planilha com os valores arrecadados com a cobrança pelo uso da água apropriada para cada Região Hidrográfica. A Tabela 1 apresenta o histórico de arrecadação dos valores referentes ao território da Baía da Ilha Grande entre 2004 e 2023.

Tabela 1 - Valores arrecadados com a cobrança pelo uso da água na região hidrográfica da Baía da Ilha Grande

PERÍODO	Baía da Ilha Grande
2004 - 2007	399.358,93
2008	141.844,99
2009	156.651,51
2010	167.599,65
2011	250.133,65
2012	243.361,67
2013	215.485,51

2014	183.316,46
2015	396.466,92
2016	272.782,12
2017	534.750,54
2018	582.548,07
2019	731.919,56
2020	827.918,85
2021	813.131,59
2022	851.258,37
2023	234.383,33
<b>TOTAL</b>	<b>7.002.911,69</b>

Fonte: INEA, 14/04/2023

Os investimentos na gestão dos recursos hídricos são obtidos através da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Dos valores arrecadados com a cobrança do uso de recursos hídricos pagos pelos usuários de água, cerca de 90% são aplicados na Região Hidrográfica que promoveram os recursos, e nos projetos do PRH e ações aprovadas pelo CBH, e os 10%, no órgão gestor de recursos hídricos do Estado.

Considera-se usuário de água qualquer pessoa física ou jurídica que retire águas dos rios, ou através de captações de água subterrâneas. O usuário de água tem obrigação de



regularizar seu ponto de captação, e caso o volume de captação diária seja maior que o limite estabelecido na lei como uso insignificante (34,5 m<sup>3</sup>/dia água superficial, 5m<sup>3</sup>/dia água subterrânea) deverá obter a Outorga de direito de uso do recurso hídrico e pagar a cobrança pelo uso da água, que é feita anualmente de acordo com o volume (m<sup>3</sup>) outorgado.

### ***Seção 3: O CBH BIG e os serviços municipais de Angra dos Reis***

Na reunião realizada pelos membros do CBH BIG no dia 20 de abril de 2023 no formato presencial, nomeada como a 69ª Reunião Ordinária Plenária na Superintendência do INEA na Baía da Ilha Grande, foi repassado pelo representante do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Angra dos Reis (SAAE) que o modelo de abastecimento público municipal de água em Angra dos Reis é feito através da SAAE, se tornando o modelo unitário de serviço de abastecimento de água do território, que antes era prestado pela SAAE em conjunto com a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE). Nesta reunião foi destacado a dificuldade da SAAE de atender o marco legal referente à Lei n°

14.026<sup>5</sup>, de 15 de julho de 2020. Entretanto, considera-se que o modelo apresentado no dia 29 de março em audiência pública e encontra-se disponível no site oficial da Prefeitura de Angra dos Reis até dia 4 de maio de 2023 para consulta pública, possa se tornar um cenário atrativo para uma parcela dos atores locais.

Nesta reunião houve a entrega do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) da cidade de Angra dos Reis, para o representante SAAE. Para o site oficial do CBH BIG (2023), este PMSB é considerado um “instrumento de planejamento e gestão participativa que definem as diretrizes para prestação dos serviços de saneamento de cada município no que se refere ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de águas pluviais.” Inclusive, a construção do PMSB passou por diferentes processos, como por exemplo, oficinas, seminários, participações populares, onde todos os participantes tiveram espaço para adicionar críticas e sugestões. Logo, supõe-se que este

---

<sup>5</sup>Art. 1º Esta Lei atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm)> Data de acesso: 23/04/2023.



processo dialógico que está no contexto da gestão social, promoveu criações de estratégias no PMSB que visem o bem comum.

Os projetos, programas e as ações que foram definidos de forma participativa e encontram-se no PMSB, foram estabelecidos em diferentes prazos para a execução, que foram: curto prazo (até 5 anos), médio prazo (5 a 12 anos) e longo prazo (12 a 20 anos). Para PMSB (2022, p. 428), “foram definidos prazos para execução de cada ação, os agentes responsáveis pela implementação e eventuais formas de financiamento”. O orçamento referente aos projetos, programas e as ações, estão disponíveis para consulta pública no site do CBH BIG. Por exemplo, o orçamento que envolve o sistema de abastecimento de água do Município de Angra, em seu subprograma nomeado “Criação/atualização do banco de dados do SAA”, possui um orçamento total de R \$65.448,00. Para PMSB (2022, p. 437), este subprograma tem como propósito: “a consolidação de um banco de dados que é importante ferramenta para identificar as principais carências e priorizar as ações voltadas a melhorias e adequações da rede, na busca da universalização do serviço prestado”.

O plano de comunicação e mobilização social foi elaborado para o PMSA, que se encontra no PMSB do

ano de 2021 e 2022, com seu respectivo orçamento. Este plano tem como finalidade apresentar os planejamentos e as definições de todas as atividades que serão desenvolvidas no território de Angra dos Reis, com foco na mobilização e na comunicação social. Para o PMSB (2021, p. 4), “estas ações buscam promover a sensibilização da sociedade quanto à relevância do PMSB, além de estimular a participação dos vários atores em todo o processo de elaboração”. Considera-se que esta participação no PMSB, é relevante para que o município argumente a necessidade de recursos do governo federal, a fim de buscar investimentos públicos em programas que promovam a sustentabilidade. Este espaço de discussão em uma esfera pública que busca atender o interesse coletivo, está em uma abordagem da Gestão Social.

Os mecanismos e procedimentos que promovem uma maior participação dos atores locais nas informações de interesse público e proporcionam propostas que atendem o bem comum, supostamente são baseados nos preceitos de uma gestão social participativa. As audiências são compostas pela participação da população, incluindo os setores técnico, empresarial e popular, que para o PMSB (2021, p. 16), auxiliam em diagnósticos e na construção de cenários que



permitem reflexões sobre o futuro, de acordo com as prioridades da Administração Pública, dos investimentos e a execução do orçamento.

A cobrança de água nos territórios tem como finalidade a obtenção de verbas para aplicação de projetos que buscam a recuperação das bacias hidrográficas brasileiras, o incentivo a utilização de tecnologias que sejam limpas, estimulação aos investimentos em prol da despoluição, além da contribuição de uma maior consciência ambiental aos usuários da água. A cobrança por não se tratar de um imposto, mas sim de um preço público, o valor obtido com a cobrança pelo uso da água é aplicado na Bacia Hidrográfica responsável pela arrecadação. O CBH BIG define os projetos e os programas que são considerados prioritários para o investimento deste valor obtido, que provavelmente possuem como finalidade melhorias da quantidade e qualidade de águas. Portanto, esta contribuição através da cobrança do uso da água, é fundamental para o melhoramento da bacia hidrográfica e na elaboração de condições em prol da sustentabilidade. A participação dos usuários da água nas reuniões dos CBHs colaboram no estabelecimento de parâmetros que possam auxiliar no

estabelecimento de indicadores referentes ao valor do uso da água nos territórios, pois são nestas reuniões em que são estabelecidos: os planos de recursos hídricos da bacia, o estabelecimento dos mecanismos de cobrança e sugestões dos valores a serem cobrados, além da possibilidade de solicitar a criação da Agência de Água da bacia hidrográfica e propor ao respectivo Conselho de Recursos Hídricos os usos de pouca expressão, para efeito de isenção da Outorga, e consequentemente, da Cobrança.

É de responsabilidade da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), a competência de arrecadação dos valores referentes ao uso da água, além de repassar os valores das cobranças dos recursos hídricos que sejam do domínio da União para à Agência de Água da Bacia ou à entidade encarregada das funções de agência de água, que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Na Resolução Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) nº 48/2005, a Cobrança em águas de domínio da União somente se inicia após a aprovação pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH dos mecanismos e valores propostos pelo CBH. Estas cobranças têm como objetivo buscar compreensões que os



recursos hídricos são ilimitados, e é um bem público limitado, e dotado de valor econômico, além de promover incentivos a racionalização do uso da água e a sua conservação, recuperação e manejo sustentável.

A sociedade possui um impacto nas decisões referentes aos territórios, principalmente quando se trata de questões referentes ao bem comum, em que as decisões tomadas de forma coletiva referentes ao uso e cobrança de água, podem afetar socialmente, culturalmente e ambientando toda uma sociedade.

## CONCLUSÃO

*Comparando Gestão Social de políticas públicas e Concessão de serviços públicos com abordagem de gestão estratégica, contribuição para a qualificação dos cenários do PTM-BS e do Pacto pela sustentabilidade da BIG.*

Devido à dificuldade metodológica de analisar os dados dos investimentos públicos e privados nos cenários do PTM-BS por causa da ausência de transparência, a proposta da construção dos cenários através dos investimentos públicos/privados que possuem a obrigatoriedade da codificação das receitas públicas, pode ser considerada uma alternativa de contribuir para a qualificação e monitoramento dos Cenários do PTM-

BS e promover o pacto pela sustentabilidade da BIG. Isto é, a influência da transparência destes fluxos de investimentos, permitem qualificar os cenários e compartilhar com a sociedade reflexões sobre os cenários considerados mais provável, menos provável, além daquele que é considerado o ideal. A proposta de análise dos fluxos dos investimentos no contexto da sustentabilidade em Angra dos Reis referentes a aquisição das receitas públicas provenientes da cobrança pelos direitos de outorga e as “tarifas” resultantes da prestação dos serviços de abastecimento de água e saneamento, possibilitam o rastreamento e o monitoramento dos recursos públicos, pois legalmente as receitas públicas seguem a padronização da codificação. O CBH BIG através do percentual obtido na cobrança dos usuários da água, podem contribuir em condições de melhoramento da bacia hidrográfica, além de financiamento em mecanismos de investimentos que melhorem a quantidade e qualidade de água. Inclusive, os valores de outorga que são pagos pelos serviços de abastecimento de água e saneamento e legalmente devem estar codificadas, fortalecem a realização de projetos e programas socioambientais, contribuindo na melhoria das bacias hidrográficas.



Neste artigo, propõe análises dos fluxos dos investimentos em prol da sustentabilidade no território de Angra dos Reis, que são: aquisição das receitas públicas provenientes da cobrança pelos direitos de outorga, as “tarifas” resultantes da prestação dos serviços de abastecimento de água e saneamento, e o mecanismo de investimento Pagamentos de Serviços Ambientais (PSA), com o intuito de consolidar e rastrear os fluxos de investimentos que estejam no contexto da sustentabilidade. A análise dos fluxos de investimentos do atual modelo de abastecimento de água e saneamento de Angra dos Reis e a proposta de concessão em minuta de edital, foram analisadas através da comparação dos princípios da “gestão social versus gestão estratégica”.

Na minuta do Edital (2022, p.79), consta que a concessionária terá a responsabilidade na qualidade da execução dos serviços, e irá possuir autonomia para elaborar projetos de engenharias que a concessionária considere que sejam mais relevantes. Isto é, as tomadas de decisões serão baseadas nos objetivos considerados prioritários para a concessionária, que supostamente serão aqueles que atendem os resultados empresariais. Este contexto de tomada de decisões com informações em relatórios técnicos com acesso limitado, está dentro da

abrangência de uma gestão estratégica, onde não terá a obrigatoriedade da padronização da codificação das receitas e o favorecimento de diálogos com os usuários do serviço. A situação que se encontra na minuta do edital de concessão de serviços de abastecimento de água e saneamento, relata que uma pequena parte do território de Angra dos Reis será atendida pela concessionária, ficando na possibilidade da gestão dos recursos hídricos solucionar as questões de abastecimento e saneamento difuso. A questão que se coloca, é de que forma o PSA pode operacionalizar o saneamento e o abastecimento de água nos territórios que estão fora da área de concessão. O PSA pode ser considerado uma estratégia para que as localidades que não terão a concessão dos serviços, realizem a conservação dos recursos naturais, transformando o trabalho em um benefício para a sociedade como um todo, e contribuindo na promoção de um ambiente de qualidade para a população presente e as futuras gerações. Inclusive, os PSA podem ser o direcionamento dos fluxos dos investimentos apresentados neste artigo em prol da sustentabilidade e políticas públicas, tornando-se um instrumento de financiamento de inclusão social, sendo uma alternativa inovadora e economicamente eficiente. Logo, a questão que se coloca para reflexão é se



os investimentos no PSA podem contribuir na escalabilidade dos serviços de abastecimento de água e saneamento, mediante a aplicação de uma economia solidária e sustentável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGEVAP. Relatório sobre o Cenário Ambiental. Acesso em: <<https://www.cbhbig.org.br/downloads/relambienta2021.pdf>> Data de acesso: 20/02/2023

BRASIL. LEI Nº 1204/02. Cria o Serviço Autônomo de Captação de água e tratamento de esgoto, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.saaeangra.com.br/arq/Leiordinaria12042002.pdf>> Data de acesso: 26/04/2023

BRASIL. LEI No 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>Data de acesso: 2023.

BRASIL. LEI Nº 3.239 DE 02 DE AGOSTO DE 1999. Institui a Política Nacional dos Recursos Hídricos. Acesso em <<https://www.cbhbig.org.br/leis/LEI%203239.9.pdf>> Data de acesso: 08/05/2023

BRASIL. LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Acesso em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm)> Data de acesso: 08/05/2023

CARDOSO, Rafaela e MAURY, Patrick. O Projeto do Polo Tecnológico do Mar da Baía de Sepetiba (PTM-BS), Possibilidades e Probabilidades de Participação do Colegiado BIG, XI GIGAPP, Madrid, 21-23/09/2022.

CARDOSO, Rafaela, MAURY, Patrick; AMANAJÁS, Edmir; VILLELA, Lamounier. Controle e Conservação da água: Uma proposta de subcomitê da Bacia do Rio Mazomba parte do Comitê da Bacia do Rio Guandu, ENANPUR 2023 - Belém, 21 - 26 de Maio de 2023.

CARDOSO, Rafaela; AMANAJÁS, Edmir; VILLELA, Lamounier. Proposta de

desenvolvimento do Polo Tecnológico do Mar da Baía de Sepetiba: o conceito de pólos tecnológicos e a aplicação de medidas de compensação e mitigação ambiental sobre uma análise da Gestão Social. XIX ENANPUR, 22 e 26 de maio de 2022.

CARDOSO, Rafaela. Proposta do Projeto Polo Tecnológico do Mar da Baía de Sepetiba: Projeções de Cenários Futuros através dos Parâmetros de Inovação Tecnológica, Organização Social no Território e Financiamento do PTM-BS (RJ). Dissertação de Mestrado, UFRRJ, 2022.

CBH BIG. CBH-BIG realiza a entrega do Plano Municipal de Saneamento Básico do município de Angra dos Reis. Disponível em: <<https://www.cbhbig.org.br/noticias/41>> Data de acesso: 27/04/2023

CBH BIG. Investimentos Estaduais do Comitê da Baía da Ilha Grande. Acesso em: <<https://www.cbhbig.org.br/documentos/investimento-na-bacia.pdf>> Data de acesso: 26/02/23

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Downloads/IEP-MCASP-19-08-12-21-50-43.pdf>> Data de acesso: 23/04/2023.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Histórico da Cobrança. Disponível em<<<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/cobranca/historico-da-cobranca>> Data de acesso: 23/04/2023.

PREFEITURA DE ANGRA. Produto 3 - Estudos Jurídicos Institucionais. Angra dos Reis - RJ, dezembro de 2022, p. 01-86. Disponível em: <<https://www.angra.rj.gov.br/downloads/SAAE/Edital-Concessao/0-EDITAL-Angra-Agua-e-Esgoto-rev7.pdf>> Data de Acesso:23/04/2023

PREFEITURA DE ANGRA. Concessão dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário Disponível em: <<https://www.angra.rj.gov.br/saae-consulta-publica-concessao.asp?IndexSigla=SAAE&vNomeLink=Consulta%20P%20FABlica%20-%20Concess%20E3o%20dos%20Servi%20E7os%20P%20FABlicos%20de%20Abastecimento%20de%20C1gua%20e%20Esgotamento%20Sanit%20E1rio>> Data de acesso: 23/04/2023



PREFEITURA DE ANGRA. Plano de Comunicação e Mobilização Social. Disponível em:

<<https://www.cbhbig.org.br/plano/produtos/angra/Produto%20%20-%20Plano%20de%20Comunicac%cc%a7a%cc>

%83o%20e%20Mobilizac%cc%a7a%cc%83o%20Social.pdf>. Data de Acesso: 26/04/2023

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





14ª Edição - 2024

## 7. Gestão Social, Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas: perspectivas para o caso de Maricá-RJ

*Social management, territorial development and public policies: perspectives for the case of Maricá-RJ*

*Gestión social, desarrollo territorial y políticas públicas: perspectivas para el caso de Maricá-RJ*

**Márcia Costa Alves da Silva<sup>1</sup>**

**Nicholas Augusto Mendes da Rocha Lima<sup>2</sup>**

**Isabella Dias de Carvalho<sup>3</sup>**

**Lamounier Erthal Villela<sup>4</sup>**

---

<sup>1</sup>Doutoranda em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária (PPGCTIA/UFRRJ). Pesquisadora do PEPEDT/UFRRJ. E-mail: [rh.costamarcia@gmail.com](mailto:rh.costamarcia@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1973733718894619>. ORCID: 0000-0001-9436-9842.

<sup>2</sup>Doutorando em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária (PPGCTIA/UFRRJ). Pesquisador do PEPEDT/UFRRJ. E-mail: [nicholasm98@ufrj.br](mailto:nicholasm98@ufrj.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5816453668898133>. ORCID: 0000-0002-4677-7312.

<sup>3</sup>Mestranda em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT/UFRRJ). Pesquisadora do PEPEDT/UFRRJ. E-mail: [isabelladias08@yahoo.com](mailto:isabelladias08@yahoo.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4983970394466510>. ORCID: 0000-0002-8985-6272

<sup>4</sup>Pós-doutor em Administração Pública - EBAPE/FGV. Doutor em Economia Aplicada pela Université Paris III. Professor do PPGCTIA, PPGDT e DeCE (UFRRJ). Coordenador do PPGCTIA/UFRRJ. Coordenador e Pesquisador do PEPEDT/UFRRJ. E-mail: [lamounier@ufrj.br](mailto:lamounier@ufrj.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0265624345647321>. ORCID: 0000-0002-8506-4454.



## **Resumo**

Gestão Social caracteriza-se como importante instrumento para o Desenvolvimento Territorial Sustentável de determinada localidade. Incluir a população local, por meio da participação social e do controle social na formulação, avaliação e implementação das políticas públicas em todos os níveis, mas principalmente municipal, se faz extremamente importante. O município de Maricá-RJ vem desempenhando uma série de políticas públicas, planos e projetos que vêm chamando a atenção dos estudiosos do tema, no sentido de proporcionar uma espécie de “revolução social” no município. Nesta perspectiva, este artigo busca elencar as bases das pesquisas que estão sendo realizadas pelos autores com o objetivo de verificar o funcionamento, o alcance e os mecanismos de inclusão em curso e em planejamento no município, para verificar em que medida estes estão de acordo com os preceitos da Gestão Social na possível geração de um processo de Desenvolvimento Territorial Sustentável. Os resultados demonstraram que existe uma boa gama de políticas públicas no município, estruturadas a partir de forte ação do poder público local. Entretanto, há um caminho a ser percorrido para tornar estas políticas cada vez mais participativas, não só em sua aplicação, mas também no processo de tomada de decisão e formação do escopo, pautadas na gestão social.

**Palavras-chave:** gestão social; desenvolvimento territorial sustentável; políticas públicas; participação social; controle social.

## **Abstract**

Social Management is characterized as an important instrument for the Sustainable Territorial Development of a location. Including the local population, through social participation and social control in the formulation, evaluation and implementation of public policies at all levels, but mainly municipal, is extremely important. The municipality of Maricá-RJ has been carrying out a series of public policies, plans and projects that have been drawing the attention of scholars on the subject, in the sense of providing a kind of “social revolution” in the municipality. In this perspective, this expanded summary seeks to list the bases of the research being carried out by the authors with the objective of verifying the functioning, scope and inclusion mechanisms in progress and in planning in the municipality, to verify to what extent they are in agreement with the precepts of Social Management in the possible generation of a process of Sustainable Territorial Development. The results demonstrated that there is a good range of public policies in the municipality, structured based on strong action by the local public authorities. However, there is a path to be taken to make these policies increasingly participatory, not only in their application, but also in the decision-making process and scope formation, based on social management.

**Key words:** social management; sustainable territorial development; public policy; social participation; social control.

## **Resumen**

La Gestión Social se caracteriza por ser un importante instrumento para el Desarrollo Territorial Sostenible de un determinado lugar. Incluir a la población local, a través de la participación social y el control social en la formulación, evaluación e implementación de las políticas públicas en todos los niveles, pero principalmente en el municipal, es de suma importancia. El municipio de Maricá-RJ viene realizando una serie de políticas públicas, planes y proyectos que vienen llamando la atención de los estudiosos del tema, en el sentido de propiciar una especie de “revolución social” en el municipio. En esa perspectiva, este resumen ampliado busca enumerar las bases de la investigación que adelantan los autores con el objetivo de verificar el funcionamiento, alcance y mecanismos de inclusión en marcha y en planificación en el municipio, para verificar en qué medida se encuentran en acuerdo con los preceptos de la Gestión Social en la posible generación de un proceso de Desarrollo Territorial Sostenible. Los resultados demostraron que existe un buen abanico de políticas públicas en el municipio, estructuradas en base a una fuerte acción de las autoridades públicas locales. Sin embargo, hay un camino por recorrer para que estas políticas sean cada vez más participativas, no sólo en su aplicación, sino también en el proceso de toma de decisiones y formación de alcances, con base en la gestión social.



**Palabras clave:** gestión social; desarrollo territorial sostenible; políticas públicas; participación social; control social.



## INTRODUÇÃO

Um dos desafios que se impõem à Administração Pública brasileira é oferecer serviços públicos de qualidade aos cidadãos. Considerando que os municípios são espaço de vivência e reprodução dos hábitos humanos, oferecer serviços públicos com qualidade aos cidadãos se constitui tanto como obrigação quanto desafio, e coloca as ações dos governos municipais em evidência.

A partir, principalmente, do instituído pela Constituição Federal Brasileira de 1988, a chamada “constituição cidadã”, uma gama de serviços públicos transforma-se em obrigações garantidas pelo Estado em seus três níveis (federal, estadual e municipal), como o acesso cidadão e universal à saúde, educação, assistência social, alimentação digna, segurança pública, dentre outros. Ou seja, âmbitos que são componentes do Desenvolvimento Territorial Sustentável, que segundo Perico (2009 apud LIMA, 2020), é um processo que engloba seis dimensões: coesão social; coesão territorial; governabilidade; sustentabilidade; inclusão econômica e; bem-estar.

Diversos são os aparelhos e organizações municipais responsáveis por esta organização, porém, no cenário

nacional, mesmo havendo a definição na CF88, vê-se que diferentes municípios oferecem seus serviços públicos de diferentes formas, variando em questões de qualidade, eficiência, eficácia, e distribuição de acesso. Essa assimetria se dá por inúmeras questões, como a má administração, a má distribuição de recursos, e principalmente, a ausência ou deficiência dos mecanismos de participação e controle social nas políticas públicas, ou seja, na deficiência de uma gestão social destas políticas. Sabe-se da importância do papel do Estado na implementação de políticas públicas, que em geral são planejadas e implementadas seguindo um modelo top-down, não obstante, práticas fundamentadas em modelos mais participativos, com empoderamento dos atores locais nas decisões que afetam o território são mais comuns a cada dia.

Segundo Lima (2020, p. 27) “a gestão social visa a participação conjunta da sociedade e do poder público na construção das decisões acerca do local. Não deve haver atores hegemônicos nos processos decisórios, fazendo com que a participação social destes atenda suas demandas sociais”. Tenório (1998) afirma que trata-se de justificar a presença do Estado focalizado, através de políticas sociais,







principalmente, em virtude de migração. (IDR, 2021, p. 7).

Há um conjunto de políticas públicas implementadas ou em fase de implantação pelo governo municipal desde então. Com forte enfoque social, representantes e atores que atuam no governo, se referem a gestão dos últimos governos como responsáveis por uma verdadeira “revolução social” no município.

Na perspectiva dos cidadãos as percepções são variadas. Se por um lado é possível perceber entusiasmo e reconhecimento, por outro há preocupação e insegurança. Diferentes sentimentos e percepções provavelmente motivadas pelo grande número de políticas, programas e projetos em curso no município, o que tem atraído pessoas não apenas do Estado, mas de outras regiões do país.

## OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS

O objetivo deste trabalho, portanto, é apresentar dados de estudos e abordagens teóricas sobre a administração pública municipal, bem como reflexões iniciais dos autores sobre como se dá o processo de formulação e implementação de políticas públicas no município, e como estas podem relacionar-se com os

mecanismos de gestão social para gerar desenvolvimento territorial sustentável no município. Tendo como referência a Gestão Social, as pesquisas dos autores irão investigar o nível de participação social no planejamento das políticas públicas, como é o processo de controle social e se há evidências preliminares que possam confirmar a “revolução social” atribuída a gestão pública do município no processo de desenvolvimento.

## METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa é baseada na teoria crítica, utilizando-se da aproximação teórica proposta por Cançado, Villela e Sausen (2016, p. 76-77), onde os autores propõem “uma aproximação teórica inicial para a gestão social, identificando suas categorias teóricas”, e chegam ao seguinte resultado:

Figura 2: aproximação teórica da Gestão Social



Fonte: Cançado, Villela e Sausen (2016, p. 77).

Como instrumentos de pesquisa, utilizou-se, até então, seguindo a classificação proposta por Vergara (2007), quanto aos fins, uma pesquisa exploratória e aplicada, com o intuito de identificar as dinâmicas locais da



administração pública municipal de Maricá; e quanto aos meios, uma pesquisa de campo, documental e bibliográfica, buscando elementar as bases da Gestão Social, da Participação e do Controle social, e das teorias relacionadas ao Desenvolvimento Territorial Sustentável. As pesquisas bibliográfica e documental, ocorreram devido ao uso de estudos sistematizados e disponibilizados em relatórios de material público, livros, artigos, sites e outros meios impressos e/ou digitais. Os próximos passos das pesquisas buscarão elementar, além da opinião pública, em base de avaliação de discursos, métricas de avaliação do desenvolvimento e da eficácia das políticas públicas no processo de emancipação e bem-viver caracterizados pela gestão social.

Inicialmente os pesquisadores buscaram meios através de relatórios e dados sociodemográficos e econômicos, portal da transparência, plano de governo e políticas públicas implementadas, ou em fase de implementação, pelo governo municipal. Além de levantamentos teóricos sobre gestão social, desenvolvimento territorial e desenvolvimento territorial sustentável.

Quanto a pesquisa de campo, fará uso de entrevistas, oficinas, aplicação de questionários ou outro meio que se mostre adequado para

investigação e levantamento de dados sobre a realidade que será estudada. Sendo está dividida em dois períodos: o primeiro, que está em andamento sob a responsabilidade da primeira autora; e o segundo período, que está sob responsabilidade do segundo autor a partir do final do ano de 2023.

## **ANÁLISE E RESULTADOS**

### ***Gestão Social de Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial Sustentável***

O Desenvolvimento é um tema de extrema importância para as administrações públicas, e perpassa diversos âmbitos cotidianos às sociedades. De maneira geral, o desenvolvimento surgiu a partir do estudo da ciência econômica, e foi incorporado de diversos âmbitos no decorrer do tempo, primeiramente sendo sinônimo de crescimento econômico – visão que perdurou até meados da década de 1960 – posteriormente sendo incorporada a visão ecológica, no que se conhece como Ecodesenvolvimento, a partir das contribuições das Conferências de Estocolmo e do Clube de Roma, e em seguida da Eco-92, das Conferências da ONU, principalmente as de 2000 e 2015, com as contribuições da “Agenda 21” e da “Agenda 2030”, dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e



posteriormente dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (LIMA, 2020).

Temos então que a visão do Desenvolvimento passa de monológica à multilógica, multidimensional. Diversas foram as contribuições incorporadas às teorias de desenvolvimento. Aqui trataremos, principalmente às de Ignacy Sachs e Rafael Echeverri Perico. Sachs discute a questão do desenvolvimento no contexto de meados da década de 1990 e início dos anos 2000. Em suas obras “Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado”, de 2004, e “Caminhos para o desenvolvimento sustentável”, de 2000, ele traz a ideia da multidimensionalidade do desenvolvimento a partir de três pilares indissociáveis: social incluyente; ecologicamente sustentável e; economicamente sustentado. Ou seja, existem três categorias principais que são capazes de caracterizar o desenvolvimento, e para além dos âmbitos, há também uma questão ética. “Estamos, portanto, na fronteira de um duplo imperativo ético: a solidariedade sincônica com a geração atual e a solidariedade diacrônica com as gerações futuras” (SACHS, 2000, p. 67).

No cenário conturbado entre a queda do neoliberalismo com os

contornos do Consenso de Washington e o fim do socialismo real, Sachs expõe que crescimento econômico não é necessariamente sinônimo de desenvolvimento, embora ele seja necessário para a consecução do desenvolvimento, ou seja, tem-se uma visão muito mais ampliada do processo de desenvolvimento, estabelecendo-o como uma relação em redes e cadeias, onde as atitudes individuais estão diretamente interligadas, tornando-se coletivas, e assim, o desenvolvimento dar-se-á de forma muito mais abrangente. (LIMA, 2020, p. 26).

Perico (2009), em sua obra “Identidade e Território no Brasil” traz uma aproximação aplicada da multidimensionalidade do desenvolvimento à ótica do território, e afirma que o Desenvolvimento Territorial Sustentável está atrelado à determinadas dimensões, sendo: Coesão Social, Coesão Territorial, Sustentabilidade, Governabilidade, Inclusão Econômica e Bem-Estar, tendo as seguintes definições:

- Coesão Social: fortalecimento dos laços interpessoais a fim de favorecer e capacitar o potencial de equidade dos direitos e obrigações cidadãs.
- Coesão Territorial: refere-se a capacidade da população de um território ter densidade nas relações interpessoais para definir suas políticas, suas estratégias em função de seus próprios recursos e interesses territoriais.
- Sustentabilidade: as atividades econômicas atuais não podem colocar em risco o bem comum nem as atividades econômicas futuras.



- Governabilidade: refere-se a capacidade dos poderes públicos em agir com objetivos e propósitos de desenvolvimento local.
- Inclusão Econômica: é a capacidade pelo qual o desenvolvimento local inclui a população economicamente ativa em suas atividades de modo contínuo e permanente.
- Bem-estar: o desenvolvimento do local melhora a condições de vida da população agregando infraestrutura, saneamento, instituições de saúde e de educação.

Portanto, em determinado local, só podemos caracterizar o processo de Desenvolvimento Territorial Sustentável a partir da melhoria nestes âmbitos.

No aporte territorial brasileiro, o oferecimento dos serviços públicos é institucionalizado pela CF88, como dito anteriormente, a partir de uma série de mecanismos da administração pública. Logo, a ação do Estado na geração destes âmbitos é de suma importância. Em suas diferentes esferas, mas principalmente na municipal, deve haver um aparato que permita a aplicação, a formulação e o acompanhamento das políticas públicas de maneira inclusiva, visando atender os preceitos democráticos guias da Constituição Federal Brasileira, na tentativa de gerar desenvolvimento sustentável.

Para tal, a gestão municipal adequada torna-se peça-chave para o sucesso das políticas, planos e projetos na escala territorial local. Porém, de que tipo de gestão estamos falando? Como ela se adequa aos princípios participativos necessários?

De maneira sucinta, Cançado, Villela e Sausen (2016, p. 81) trazem o quadro de análise da Gestão Estratégica em comparação à Gestão Social:

Figura 3: Quadro Gestão Estratégica versus Gestão Social.

Dimensão	Gestão Estratégica	Gestão Social
Ponto de Partida	Melhoria do Desempenho	Participação/Bem-viver
Racionalidade	Utilitária/Formal/Instrumental/Monológica	Comunicativa/ Dialogica
Tomada de Decisão	Baseada em planejamento e num sistema de alinhamento organizacional a partir dos objetivos da organização	Tomada de decisão coletiva, balizada pelo interesse bem compreendido/bem comum
Transparência	Informações constantes nos relatórios técnicos e nas avaliações sistemáticas com acesso limitado	Informações disponíveis, baseadas na intersubjetividade, tornando possível a dialogicidade
Espaço	Esfere privada	Esfere pública
Finalidade da Gestão	Minimização de custos e maximização de resultados. (Minimax)	Interesse Bem-Compreendido/Bem Comum
Método	Positivismo lógico	Teoria critica
Concepção de Estrutura organizacional	Hierarquia/Heterogestão	Heterarquia
Premissas teóricas	Individualismo metodológico	Socialização
Modus Operandi	Competitividade	Cooperação
Benefícios	Lucros e resultados empresariais	Melhoria na qualidade de vida
Dimensão temporal	Preferencialmente curto prazo: médio e longo prazos baseados em planejamento	Sustentabilidade – longo prazo
Amplitude da Ação	Preocupação apenas com o que lhe é concernente	Preocupação geral com o contexto
Visão	Linear/Objetiva	Complexidade/intersubjetividade
Foco	Mercadocêntrico	Socioêntrico
Consequências	Reificação	Emancipação
Relação	Mundo do trabalho	Mundo da vida

Fonte: Cançado, Villela e Sausen (2016, p. 81).

A partir das diferenças observadas, temos que o modelo de gestão que mais se adequa aos espaços públicos é o da gestão social. Tenório (1990) indica que a participação é uma prática social formadora de políticas, com o objetivo de confrontar saberes. Assim, deve-se entender como os grupos locais estão envolvidos na dinâmica da solução dos problemas locais e como estes grupos buscam articular soluções junto aos poderes públicos.



O aparato da gestão social é influenciado por teorias nacionais e internacionais, e que trata de temas como a participação, a cidadania, o interesse bem compreendido, a emancipação, a esfera pública e a tomada de decisões coletivas, a cidadania deliberativa, a Dialética Negativa de Adorno, e os Níveis de Consciência de Paulo Freire, o controle social, dentre outros. (LIMA, 2020, p.30).

A Gestão Social pode ser caracterizada como “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO, TENÓRIO, PEREIRA, 2011, p. 697).

Sendo assim,

(...) no contexto da gestão social orientada pela racionalidade comunicativa, os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações. Existe argumento quando os requisitos de validade se tomam explícitos em termos de até que ponto podem ser oferecidas boas razões para eles em lugar da coação ou força. Estes argumentos são expostos através da razão, do conhecimento; portanto, discursivamente. Quem fala expõe suas ideias de maneira racional e quem ouve reage tomando posições motivadas também pela razão. (TENÓRIO, 1998, p. 16).

Temos, então, que a Gestão Social se configura, a partir das práticas

da participação social e do controle social das políticas públicas, como importante ferramenta para a gestão do processo de desenvolvimento territorial sustentável. Esta noção é o guia para a análise preliminar realizada neste artigo, e também na continuação das pesquisas.

### ***Impacto dos royalties de petróleo nas políticas públicas em Maricá***

Sobre as mudanças registradas no cenário socioeconômico do município nas últimas décadas é importante destacar que Maricá é atualmente o maior beneficiário de royalties de petróleo do país. Portanto, para compreender tais mudanças é preciso observar como a gestão pública municipal se organizou e está organizada para a aplicação de um recurso finito em prol do desenvolvimento local e melhoria da qualidade de vida da população.

A principal fonte de arrecadação dos municípios é oriunda de impostos como IPTU, ISSQN e ITBI. Entretanto, são muitos os casos de municípios que, em função da baixa arrecadação, dependem de transferências da união ou de seus estados.

Sobre Maricá, estudo realizado por Ribeiro *et al.* (2021) sobre autonomia fiscal-financeira apontam que as transferências decorrentes dos royalties de petróleo constituem a maior



fonte de recursos financeiros do município.

Em relação a Receita Total do município, no ano de 2005 “os royalties de petróleo corresponderam a 7,5%; no ano de 2013, saltaram para 35%, chegando a 61,9% e 68,7% em 2017 e 2018, respectivamente” (RIBEIRO *et al.*, 2021, p. 31).

Considerando serem os royalties a maior fonte de receita para o município, é importante verificar a natureza dos investimentos realizados pelo governo municipal o que será abordado na seção seguinte.

### ***Planos de Governo – período 2009 a 2024***

O ano de 2009 marca o início de uma gestão com forte apelo social com a eleição de um candidato do PT ao governo municipal, inaugurando uma sequência de 16 anos<sup>1</sup> do mesmo partido na gestão do município.

O Plano de Governo do candidato Washington Quaquá ao governo do município registrado no TCE em 2012<sup>2</sup> apresentou uma proposta de continuidade das ações iniciadas em seu primeiro mandato e indicou ações para 10 segmentos prioritários.

Quadro 1 – Plano de Governo (2013 – 2016)

<sup>1</sup>Em 2008 e 2012 foi eleito Prefeito Washington Quaquá. Em 2016 e 2020 foi eleito Prefeito Fabiano Horta. Ambos do Partido dos Trabalhadores (PT).

<sup>2</sup> O Plano de Governo do candidato eleito em 2008 não foi localizado nos sites da Prefeitura e do TCE-RJ.

1. Saúde	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conclusão do novo Hospital</li> <li>▪ Inauguração da UPA de Inoã</li> <li>▪ Conclusão da reforma dos postos de saúde</li> <li>▪ Melhoria na gestão dos postos de saúde e da atenção básica.</li> <li>▪ Posto de Saúde Santa Rita com pleno funcionamento do SAMU e do posto de Ponta Negra.</li> </ul>
2. Educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conclusão da reforma de todas as Escolas com quadra de esportes, academia de ginástica, bibliotecas e refeitórios.</li> <li>▪ Notebooks dos alunos serão trocados por tablets com material didático já inserido.</li> <li>▪ Bicicletas para os alunos criando o conceito sustentável de mobilidade urbana.</li> <li>▪ Melhoria do salário dos professores.</li> <li>▪ Escolas terão metas a cumprir.</li> <li>▪ Criação de um projeto pedagógico transformador com prática pedagógica libertária.</li> <li>▪ Apoio a criação de Grêmios e organização de estudantes para participação política, inserção econômica, desenvolvimento cultural e reconhecimento social.</li> <li>▪ Continuidade do RioCard para que os universitários possam estudar em Niterói, Rio etc.</li> </ul>
3. Terceira Idade	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Casas da Primeira e Terceira Idade - Inauguração de mais 3 casas em Inoã, São José e Ponta Negra com imóveis próprios da Prefeitura.</li> <li>▪ Colocação de 2 ônibus com ar-condicionado exclusivos para as casas da Primeira e Terceira Idade para passeios, eventos, festas etc.</li> <li>▪ Criação da Secretaria da Terceira Idade (em substituição a Secretaria de Metas que será extinta).</li> </ul>
4. Juventude	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criação de 5 Casas da Juventude (Inoã, Itaipuaçu, Centro/Barra de Maricá, São José e Ponta Negra).</li> <li>▪ Ampliação do calendário de eventos e shows da cidade com consulta na internet para escolha dos artistas.</li> <li>▪ Construção do “Centro Nacional de Capoeira” em Inoã.</li> <li>▪ Continuidade do projeto RioCard Universitário para estudantes universitários e de escola técnica.</li> <li>▪ Criação do Bolsa-livro, com crédito mensal de 70 reais para cada estudante beneficiado pelo RioCard Universitário.</li> <li>▪ Ampliação dos cursos técnicos e profissionalizantes, inauguração da Escola</li> </ul>



	Técnica Federal e ampliação do Pro Jovem.
5. Diversidade religiosa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conclusão da obra do Monte das Oliveiras</li> <li>▪ Construção de uma Praça da Bíblia em cada distrito do município (5 Praças).</li> <li>▪ Cursos profissionalizantes e de alfabetização de adultos nas igrejas e templos religiosos.</li> <li>▪ Criação de um centro de recuperação de dependentes químicos em parceria com igrejas e apoio ao centro já existente no Retiro.</li> <li>▪ Transformação da subsecretaria em Secretaria de Diversidade Religiosa.</li> </ul>
6. Cidadania e Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criação da Moeda Social Mumbuca com R\$ 100,00 para cada beneficiário do Bolsa-família a ser gasto exclusivamente no comércio local.</li> <li>▪ Ampliação do número de CRS de 4 para 7.</li> <li>▪ Conclusão das 2076 casas da primeira fase do Minha Casa Minha Vida e construção de mais de 2mil casas para população de 0 a 3 salários-mínimos.</li> <li>▪ Construção de 2mil casas para servidores públicos municipais, policiais militares e bombeiros do município na faixa de 3 a 6 salários-mínimos.</li> <li>▪ Entrega de títulos de propriedade dos moradores da Linha de Trem, do Liz Maria, de Bananal e do Morro do Amor.</li> <li>▪ Fortalecimento do trabalho da Subsecretaria dos Direitos da Mulher, com reforma e ampliação do Centro de Referência da Mulher criado na gestão anterior.</li> <li>▪ Criação e apoio a grupos de cooperativas como pescadores, fábrica de picolé, produção de souvenirs, guia turístico etc.</li> </ul>
7. Qualificação profissional	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Finalizar a construção do Campus do Instituto Federal Fluminense para oferta de cursos na área naval, petroquímica e turismo.</li> <li>▪ Ampliação dos cursos técnicos da Escola Municipal Joana Benedicta Rangel com a construção da Escola Técnica Municipal Amélia Ribeiro Martins em parceria com o SENAI e Instituto de Ciências Náuticas.</li> <li>▪ Ampliação do ProJovem para capacitação de 1000 jovens por ano.</li> <li>▪ Abertura em Cordeirinho, no local do antigo Hotel Parque Lanne, uma Escola Técnica de Turismo e de Solda pagos pelos investidores do Porto de Jacone e pelos espanhóis do Complexo Turístico da</li> </ul>

	Restinga de Maricá.
8. Turismo, esporte, cultura e eventos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aprovação do Complexo Turístico das Praias de Maricá.</li> <li>▪ Atração de hotéis, 1 centro de convenções e de equipamentos turísticos.</li> <li>▪ Calendário mensal de shows numa política de valorização da imagem da cidade.</li> <li>▪ Transformação de Maricá em Polo Olímpico.</li> <li>▪ Conclusão do cinema e transformação da cidade em polo da indústria cinematográfica, buscando convênio com a Escola LatinoAmericana de Cinema em Cuba.</li> <li>▪ Investimento na urbanização e embelezamento de pontos turísticos.</li> </ul>
9. Saneamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliação da rede de água já iniciada em Inoã, Itaipuaçu e Ponta Negra e Cordeirinho. Nos próximos 4 anos universalizar a água e abrir concessão de esgoto. Meta é de em 6 anos todo serviço estar universalizado.</li> </ul>
10. Urbanização	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seguir com urbanização dos bairros e, em 4 anos, com maquinário adquirido e Usina de asfalto implantada, fazer asfalto, drenagem, saneamento e embelezamento de todos os bairros.</li> </ul>

Fonte: adaptado do Plano de Governo de 2012 registrado no TCE-RJ

Com a proposta de continuidade das ações que desencadearam transformações no município, o Plano de Governo do candidato a Prefeito Fabiano Horta foi registrado no TCE em 2016 na forma de uma Frente Popular composta por 12 partidos apresentou 13 eixos programáticos norteadores do desenvolvimento humano, social e econômico.

O Plano apresentado ao TCE-RJ em 2020, inseriu novo formato e dimensões norteadoras para as políticas, programas e projetos em andamento ou a serem iniciados pela administração municipal. O quadro a seguir apresenta



uma síntese dos eixos propostos nos 2 documentos citados.

Quadro 2 – Eixos programáticos dos Planos de Governo

	Período 2017 - 2020	Período 2021 - 2024
1	<b>Educação</b> - Criação de 7 Campos de Educação Pública Transformadora – CEPTs. Ampliação rede de ensino profissionalizante com expansão de convênios com SENAI e Sistema S. Abertura do Campus do IFF.	Educação
2	<b>Assistência ao Idoso</b> - ampliação para 9 o número de Casas do Idoso Mais Feliz. Aquisição de novos ônibus para atividades esportivas, culturais e de lazer.	Saúde
3	<b>Saúde</b> - consolidação do funcionamento do Hospital Municipal. Ampliação da Rede de Postos de Saúde e Programa Mais Médicos. Readequação e transformação do Hospital Conde Modesto em um Hospital da Mulher e Maternidade.	Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Cidadania
4	<b>Renda Básica de Cidadania</b> - ampliação progressiva da moeda social Mumbuca, ênfase no ciclo econômico local, comércio e atividades de produção artesanal e agrícola local.	Desenvolvimento Econômico e Solidário
5	<b>Transportes</b> - integração social e regional de toda cidade com ônibus em todos os bairros a tarifa zero. Fortalecimento da Empresa Pública de Transportes – EPT. Desenvolvimento de novos circuitos e rotas aquaviárias.	Desenvolvimento Urbano, Transporte e Segurança Pública
6	<b>Educação Superior</b> - criação da UNIMAR (Universidade Internacional das Inovações Democráticas de Maricá Darcy Ribeiro). Consolidação do Programa Bilhete Universitário Rio Card. Criação do Mumbuca Livre e Mumbuca Universitário para estágios acadêmicos na Rede Pública da cidade e aquisição de livros.	Cultura e Esporte
7	<b>Atração de investimentos e Geração de emprego e renda</b> - fomento e atração de novos investimentos, apoio a vinda de empresas e projetos. Porto de Jaconé. Complexo turístico de Maray. Cidade Alphaville de Maricá.	Tecnologia e Inovação
8	<b>Dragagem e Urbanização</b> - construção da navegabilidade no Canal da Costa de Itaipuaçu e nas lagoas.	Turismo e Lazer

	Desenvolver agroecologia como garantia para segurança alimentar com criação de “Comunas agroecológicas”. Criação de hortas comunitárias em espaços públicos ociosos.	
9	<b>Turismo e Meio ambiente</b> - Marina de Ponta Negra e construção do teleférico do Farol de Ponta Negra à Galeta da Praia e o de Jacaróá à Barra. Projetos em desenvolvimento: Aquário oceanário no Zacarias; urbanização da Lagoa da Costa Verde; criação do Caminho Turístico de Anchieta. Apoio ao turismo popular e solidário: Programa Minha Casa Minha Pousada. Criação dos “Caminhos de Maricá”.	Meio Ambiente, Saneamento e Gestão Sustentável
10	<b>Segurança Pública</b> - convênio com o Estado para aumento do número de policiais. Cessão de área para implantação de uma Companhia Independente da Polícia Militar. Criação de guaritas comuns para Guarda Municipal e Polícia Militar.	Proteção e Bem-estar animal
11	<b>Urbanização</b> - asfaltamento, drenagem e urbanização de todos os bairros. Revitalização e embelezamento de praças, logradouros e espaços públicos. Mais ciclovias e acessibilidade de calçadas e prédios. Melhoria da rede de iluminação com troca para sistema LED. Criação de Plano Viário Local e construção de passarelas em vias de alta velocidade e grande fluxo de travessia.	Planejamento, Governança, Gestão Administrativa, Fiscal e Transparência
12	<b>Valorização dos servidores</b> - cumprimento do Plano de Cargos e Salários já efetivado. Implantação de novo Plano de Cargos e Salários da Educação e da Saúde. Realização de concurso público. Efetivação de gratificação por metas e resultados.	
13	<b>Saneamento</b> - romper contrato com a CEDAE devido ineficiência na expansão da rede. Criação de empresa pública de saneamento no modelo de parceria público-privado. Consolidação da política de preservação das áreas de proteção ambiental e plantio de árvores nativas. Criação do Mumbuca Verde para créditos a proprietários de terras que mantiverem suas florestas. Fortalecimento de uma política de proteção animal com instalação de ambulatórios populares.	

Fonte: adaptado do Planos de Governo de 2016 e 2020 registrados no TCE-RJ



Com a análise preliminar dos Planos de Governo apresentados pelos 2 Prefeitos eleitos e responsáveis pela gestão do município nos últimos 15 anos é possível perceber que há políticas que foram implementadas, transformadas, não iniciadas e outras que aparecem mencionadas como resultados dos governos e não constavam das propostas inicialmente apresentadas.

É importante ressaltar que a partir dos eixos norteadores propostos, o Município articulou uma interessante estrutura de empresas e projetos públicos para guiar o processo de desenvolvimento, como o Instituto de Ciência, Tecnologia e Inovação de Maricá (ICTIM<sup>3</sup>), a Companhia de Desenvolvimento de Maricá (CODEMAR), a Biotecnologia Maricá (Biotec), o Banco Mumbuca e a Moeda Social Mumbuca, a Escola Municipal de Administração (EMAR) e o Instituto Darcy Ribeiro de Pesquisa e Informação (IDR), dentre outros. Estas iniciativas desempenham um papel de aproximação da população local por meio de projetos e ações que visam a ampliação da participação social, e a emancipação da população. Entretanto,

---

<sup>3</sup>Criado em 2019 a partir do ato de criação disponível em: <https://ictim.com.br/lei-de-criacao/>

é necessário o papel de ampliação da participação social nos espaços de formulação destas políticas públicas, e não só em sua aplicação.

## CONCLUSÕES

De forma preliminar, o que se observa a partir das análises é a configuração, por parte de iniciativas governamentais, de um aparato de desenvolvimento municipal que pode ser sustentável e inclusivo, e de certa forma está criando as bases para tal, porém ainda precisa progredir. Em áreas consideradas estratégicas ou que requerem mais investimentos como infraestrutura, urbanização, saneamento, educação, saúde, e assistência social, por exemplo, a percepção inicial é de que as políticas são do tipo *top-down*, ou seja, planejadas e decididas de forma unilateral, com pouca participação representativa da sociedade em sua formulação. Por outro lado, também se observa que há melhoria no alcance social das políticas públicas no município, e na elaboração de projetos que atendam às demandas sociais dos munícipes.

No desenvolvimento das pesquisas, buscar-se-á identificar por meio de entrevistas e aplicação de questionários o contexto em que tais ações foram desenvolvidas, transformadas e/ou abandonadas.



Aproximando o olhar para o espaço de execução das ações e pelo contato com diferentes atores espera-se obter melhor compreensão de como os instrumentos de Participação e Gestão Social contribuíram e/ou contribuem para os processos de formulação, implantação e avaliação das políticas, programas e projetos do governo municipal, ou seja, como a gestão social das políticas públicas pode contribuir para o processo de desenvolvimento territorial sustentável do município, de forma que este possa criar bases mais participativas na formulação das políticas públicas.

#### AGRADECIMENTOS

Dra. Maria Inez Pucello, diretora da Escola de Administração de Maricá (EMAR). Evandro Satler, Luciana Bittencourt e Marcos de Dios, assessores da EMAR; Prof. Marcio Campos, diretor de Tecnologia do Instituto de Ciência, Tecnologia e Inovação de Maricá (ICTIM); Lamounier Erthal Villela (coordenador) e demais pesquisadores do Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão (PEPEDT) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Paulo Timm e Claudia Ferraz, respectivamente Superintendente Geral e de Organização e Gestão do IBAM. À Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

(UFRRJ); à Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e; à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CANÇADO, Airton Cardoso; SAUSEN, Jorge Oneide; VILLELA, Lamounier Erthal. Gestão social versus gestão estratégica. *Gestão Social e Gestão Estratégica: experiências em desenvolvimento territorial*. Rio de Janeiro: FGV, v. 1, 2013.

CANÇADO, Airton Cardoso; VILLELA, Lamounier Erthal; SAUSEN, Jorge Oneide. *GESTÃO SOCIAL E GESTÃO ESTRATÉGICA: REFLEXÕES SOBRE AS DIFERENÇAS E APROXIMAÇÕES DE CONCEITOS*. *Environmental & Social Management Journal/Revista de Gestão Social e Ambiental*, v. 10, n. 3, 2016.

Centro Estadual De Estatísticas, Pesquisas E Formação De Servidores Do Estado Do Rio De JANEIRO (CEPERJ). *Mapa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. 2018 – 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades e Estados: Maricá*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/marica.html> Acesso em: 10 abr. 2023.

INSTITUTO MUNICIPAL DE INFORMAÇÃO E PESQUISA DARCY RIBEIRO. *Estudos Maricaenses: o município de Maricá em debate*. 1ª ed. Maricá, RJ: Editora Instituto Darcy Ribeiro, 2021.

LIMA, Nicholas Augusto Mendes da Rocha. O Município de Itaguaí a partir da chegada dos megaempreendimentos: análise sob as teorias do Desenvolvimento Sustentável e da Participação Social. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, p.49. 2020.

PERICO, Rafael Echeverri. *Identidade e território no Brasil*. IICA, 2009.

RIBEIRO, Edvander de Souza et al. *Endividamento dos municípios do estado do Rio de Janeiro*. 2021.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. 2004. p. 151-151.



SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Editora Garamond, 2000.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. O mito da participação. **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 3, p. 162-164, 1990.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de administração pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios** – Edições 2011 e 2021. Disponíveis no sítio <https://www.tce.rj.gov.br/>.

VERGARA, Sylvia Constant. Métodos de pesquisa em administração. São Paulo:Atlas, 2005.

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





14ª Edição - 2024

## 8. Pensar a Gestão Social na Prática: o Observatório Territorial do Colegiado BIG/RJ

*Thinking about Social Management in Practice: the Territorial Observatory of the BIG/RJ Collegiate*

*Pensar la Gestión Social en la Práctica: el Observatorio Territorial de la Colegiata BIG/RJ*

**Patrick Maurice Maury<sup>1</sup>**

**Lamounier Erthal Villela<sup>2</sup>**

**Rafaela Rosa Chaves Cardoso<sup>3</sup>**

**Isabella Dias de Carvalho<sup>4</sup>**

**Nicholas Augusto Mendes da Rocha Lima<sup>5</sup>**

---

<sup>1</sup>Pós-doutor em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária na UFRRJ, Doutor de Socioeconomia da América Latina (Paris3), Mestre em Antropologia (Paris1). E-mail: [patrick.maury@uol.com.br](mailto:patrick.maury@uol.com.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9864566437453305>

<sup>2</sup>Pós-doutor em Administração Pública - EBAPE/FGV. Doutor em Economia Aplicada pela Université Paris III. Professor do PPGCTIA, PPGDT e DeCE (UFRRJ). Coordenador do PPGCTIA/UFRRJ. Coordenador e Pesquisador do PEPEDT/UFRRJ. E-mail: [lamounier@ufrj.br](mailto:lamounier@ufrj.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0265624345647321>. ORCID: 0000-0002-8506-4454.

<sup>3</sup>Administradora Pública, Mestra PPGDT/UFRRJ, Doutoranda PPGCTIA/UFRRJ. E-mail: [rafaelaadmpublica@gmail.com](mailto:rafaelaadmpublica@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0281526510688376>

<sup>4</sup>Mestranda em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT/UFRRJ). Pesquisadora do PEPEDT/UFRRJ. E-mail: [isabelladias08@yahoo.com](mailto:isabelladias08@yahoo.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4983970394466510>. ORCID: 0000-0002-8985-6272

<sup>5</sup>Doutorando em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária (PPGCTIA/UFRRJ). Pesquisador do PEPEDT/UFRRJ. E-mail: [nicholasm98@ufrj.br](mailto:nicholasm98@ufrj.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5816453668898133>. ORCID: 0000-0002-4677-7312.



## Resumo

Pensar a Gestão Social (GS) no Brasil, se situa na sequência da Constituição Cidadã (1988), no campo das políticas públicas e em oposição à gestão estratégica empresarial. Entretanto, a forte identificação das demandas sociais com a missão do Estado dificultou a configuração de uma perspectiva paritária da gestão social, pública e empresarial; como prevaleceu no pacto político pela Previdência social em países da Europa ocidental, num momento em que o movimento sindical representava os interesses sociais. Esta retrospectiva se situa historicamente na configuração do mercado do trabalho na Inglaterra (1870). Posteriormente, na América Latina, o sindicalismo é organizado pelo Estado. Ele se emancipa pelas suas relações com os movimentos sociais urbanos e rurais na formação de um paradigma da sustentabilidade capitaneado por organizações internacionais desde os anos 1970. A necessidade de uma abordagem relacional e territorial das análises se torna evidente neste período. A retrospectiva de práticas da GS a partir deste período se revelou pertinente no Brasil, comparando as lógicas do desenvolvimento regional (1959) e a formação política de territórios nos anos 2000. O primeiro ensaio sobre um possível paradigma da GS data de 2010, ele adota o Método Crítico num gradiente de relações entre categorias teóricas que têm como possíveis referências Interesse Bem Compreendido (IBC), Dialógica, Decisão Democrática e Emancipação. A questão que se coloca é como verificar a coerência e congruência do paradigma da GS. O objetivo é identificar o grau de influência da Extensão Universitária na configuração do Campo de Poder territorial. O referencial metodológico é a análise relacional do Campo do Poder em Bourdieu: “a análise pertinente não é do agente, mas do espaço social no qual é necessário situar ló e que lhe confere suas competências”. O espaço social é caracterizado utilizando a álgebra booleana para qualificar o grau de influência dos agentes nos seus respectivos campos e a hipótese da pertinência dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) como categorias analíticas das relações no campo do poder. Neste artigo, as práticas de Gestão Social analisadas são aquelas do colegiado territorial rural da Baía da Ilha Grande/RJ (Colegiado BIG). A análise da questão incorporou discussões em rede no período da Pandemia (Bate Papo com Colegiado), Oficinas que resultaram na adoção da meta de construção de um Pacto pela Sustentabilidade do Território da BIG, na modelagem de um projeto de pagamento por serviços ambientais (PSA) e na organização de um observatório territorial (OT-BIG). Os resultados da análise sugerem a coerência e congruência relacional entre as categorias teóricas da GS qualificadas nos seguintes observações: (i) a emancipação da influência universitária cresce na medida da participação direta e diferenciada dos discentes, docentes, administradores e acesso à infraestrutura tecnológica; (ii) as decisões democráticas que envolvem os interesses dos agentes territoriais em relação ao conjunto dos ODS permitem antecipar posicionamentos na construção de pacto pela sustentabilidade do território; (iii) a dialógica da cartografia participativa contribui para consolidar o processo de decisão coletiva democrática e (iv) a reconfiguração do IBC na perspectiva de escalabilidade da Economia Social e Solidária vai além das políticas públicas do trabalho, envolve as relações entre todas as categorias da GS.

**Palavras-chave:** Gestão Social; Extensão Universitária, Colegiado Territorial.

## Abstract

Thinking about Social Management (GS) in Brazil is situated in the sequence of the Citizen Constitution (1988), in the field of public policies and in opposition to strategic business management. However, the strong identification of social demands with the mission of the State made it difficult to configure a parity perspective of social, public and business management; as prevailed in the political pact for social security in Western European countries, at a time when the trade union movement represented social interests. This retrospective is historically situated in the configuration of the labour market in England (1870). Subsequently, in Latin America, trade unionism is organized by the state. It is emancipated by its relations with urban and rural social movements in the formation of a paradigm of sustainability led by international organizations since the 1970s. The need for a relational and territorial approach to analysis becomes evident in this period. The retrospective of GS practices from this period onwards proved to be pertinent in Brazil, comparing the logics of regional development (1959) and the political formation of territories in the 2000s. The first essay on a possible paradigm of GS dates



from 2010, it adopts the Critical Method in a gradient of relations between theoretical categories that have as possible references Interest Well Understood (IBC), Dialogic, Democratic Decision and Emancipation. The question that arises is how to verify the coherence and congruence of the GS paradigm. The objective is to identify the degree of influence of University Extension in the configuration of the Field of Territorial Power. The methodological framework is the relational analysis of the Field of Power in Bourdieu: "the pertinent analysis is not of the agent, but of the social space in which it is necessary to situate it and which confers its competences on it". The social space is characterized using Boolean algebra to qualify the degree of influence of agents in their respective fields and the hypothesis of the relevance of the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) as analytical categories of relations in the field of power. In this article, the Social Management practices analyzed are those of the rural territorial collegiate of Baía da Ilha Grande/RJ (Collegiate BIG). The analysis of the issue incorporated network discussions during the Pandemic (Chat with Collegiate), Workshops that resulted in the adoption of the goal of building a Pact for the Sustainability of the Territory of the BIG, in the modeling of a payment for environmental services (PES) project and in the organization of a territorial observatory (OT-BIG). The results of the analysis suggest the coherence and relational congruence between the theoretical categories of SG qualified in the following observations: (i) the emancipation from university influence grows to the extent of the direct and differentiated participation of students, teachers, administrators and access to technological infrastructure; (ii) democratic decisions that involve the interests of territorial agents in relation to the SDGs as a whole allow for anticipating positions in the construction of a pact for the sustainability of the territory; (iii) the dialogic of participatory cartography contributes to consolidate the democratic collective decision-making process and (iv) the reconfiguration of the IBC from the perspective of scalability of the Social and Solidarity Economy goes beyond public labor policies, it involves the relations between all categories of the GS.

**Key words:** Social management; University extension, Territorial collegiate.

### Resumen

El pensamiento de la Gestión Social (SG) en Brasil se sitúa en la secuencia de la Constitución Ciudadana (1988), en el campo de las políticas públicas y en oposición a la gestión estratégica empresarial. Sin embargo, la fuerte identificación de las demandas sociales con la misión del Estado dificultó la configuración de una perspectiva paritaria de la gestión social, pública y empresarial; como prevaleció en el pacto político por la seguridad social en los países de Europa Occidental, en un momento en que el movimiento sindical representaba intereses sociales. Esta retrospectiva se sitúa históricamente en la configuración del mercado de trabajo en Inglaterra (1870). Posteriormente, en América Latina, el sindicalismo es organizado por el Estado. Se emancipa por sus relaciones con los movimientos sociales urbanos y rurales en la formación de un paradigma de sostenibilidad liderado por organismos internacionales desde la década de 1970. La necesidad de un enfoque relacional y territorial del análisis se hace evidente en este período. La retrospectiva de las prácticas de GS a partir de ese período resultó pertinente en Brasil, comparando las lógicas del desarrollo regional (1959) y la formación política de los territorios en la década de 2000. El primer ensayo sobre un posible paradigma de GS data del año 2010, adopta el Método Crítico en un gradiente de relaciones entre categorías teóricas que tienen como posibles referencias el Interés Bien Entendido (IBC), el Dialógico, la Decisión Democrática y la Emancipación. La pregunta que surge es cómo verificar la coherencia y congruencia del paradigma GS. El objetivo es identificar el grado de influencia de la Extensión Universitaria en la configuración del Campo de Poder Territorial. El marco metodológico es el análisis relacional del Campo de Poder en Bourdieu: "el análisis pertinente no es del agente, sino del espacio social en el que es necesario situarlo y que le confiere sus competencias". El espacio social se caracteriza utilizando el álgebra de Boole para cualificar el grado de influencia de los agentes en sus respectivos ámbitos y la hipótesis de la pertinencia de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como categorías analíticas de relaciones en el ámbito de poder. En este artículo, las prácticas de Gestión Social analizadas son las del colegiado territorial rural de Baía da Ilha Grande/RJ (Colegiado BIG). El análisis del tema incorporó discusiones en red durante la Pandemia (Charla con Colegiados), Talleres que resultaron en la adopción de la meta de construir un Pacto por la Sostenibilidad del Territorio del BIG, en la modelación de un



proyecto de pago por servicios ambientales (PSA) y en la organización de un observatorio territorial (OT-BIG). Los resultados del análisis sugieren la coherencia y congruencia relacional entre las categorías teóricas de SG calificadas en las siguientes observaciones: (i) la emancipación de la influencia universitaria crece en la medida de la participación directa y diferenciada de estudiantes, docentes, administradores y acceso a la infraestructura tecnológica; (ii) las decisiones democráticas que involucran los intereses de los agentes territoriales en relación con el conjunto de los ODS permiten anticipar posiciones en la construcción de un pacto por la sostenibilidad del territorio; (iii) la cartografía dialógica participativa contribuye a consolidar el proceso democrático de toma de decisiones colectivas y (iv) la reconfiguración del CIB desde la perspectiva de la escalabilidad de la Economía Social y Solidaria va más allá de las políticas públicas laborales, involucra las relaciones entre todas las categorías del SG.

**Palabras clave:** Gestión Social; Extensión Universitaria, Colegiata Territorial.



## INTRODUÇÃO

O constructo da Gestão social, nas suas três décadas de ensino, pesquisa e extensão (Tenório, 2022) foi assumido, nas suas instancias de discussão, como um processo em permanente evolução. Na terceira edição de: “Gestão Social: Epistemologia de um Paradigma” Cançado, Tenório & Pereira, (2022) apresentam um esquema atualizado do constructo (figura 1).

Figura 1 - Proposta de uma aproximação teórica para a Gestão Social, baseada em Categorias Teóricas da Gestão Social e suas interações



Fonte: Cançado et al, 2022, p157.

A Gestão Social é a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (Cançado et al, 2022, p134).

O [Interesse Bem Compreendido] IBC parte da premissa que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem-estar individual, desta forma, ao defender os interesses coletivos, em última instância, o indivíduo está defendendo seus próprios interesses. Em outras palavras, utilizando a terminologia do autor, “a virtude é útil” (Tocqueville, 2005). (Cançado et al, 2022, p134).

O sistema axiomatizado, baseado nesta proposta para a Gestão Social, pode ser definido da seguinte forma:

► A Gestão Social, em um contexto de Solidariedade e Sustentabilidade, tem como ponto de partida o Interesse Bem Compreendido;

► A Gestão Social acontece em uma Esfera Pública redefinida pela Democracia Deliberativa, orientada pela Ação Racional Substantiva, que implica Dialogicidade e Intersubjetividade. Esse contexto torna possível a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade e transparência;

► A Gestão Social tem como fim a Emancipação, que, ao ocorrer, potencializa o Interesse Bem Compreendido, em um processo social contínuo.

No nosso entendimento, esse sistema é livre de contradições, pois as categorias teóricas são complementares e não contraditórias... (Cançado et al, 2022, p162).

Pode-se, ainda, acrescentar que a linguagem e diálogo (Intersubjetividade e Dialogicidade) são esses métodos por excelência. (Cançado et al, 2022, p167).

A Rede de Pesquisadores em Gestão Social – RGS, na qual se dá a discussão de maneira contínua, realiza um processo de sedimentação das ideias na oportunidade de Encontros Nacionais de Pesquisadores em Gestão Social – ENAPEGS, tendo sua decima segunda edição em 2023. Nessas oportunidades, parcerias internacionais de pesquisadores da Rede permitem relacionar os eixos da rede com as pautas universitárias de outros países.

A Gestão Social na Prática se tornou uma perspectiva organizacional da RGS no âmbito das parcerias em



construção com outros países latino-americanos protagonistas da criação da Rede Latino-Americana de Gestão Social – RELAGS. Foi no segundo Encontro virtual desta rede, em 2022 que foi assumido o projeto de construção de uma base de projetos de gestão social com objetivo de estabelecer referências para as Práticas de Gestão Social.

O Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT/UFRRJ) se tornou referência do uso da Gestão social na extensão universitária pela sua relação com o Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande/RJ (Colegiado BIG). Isto, principalmente a partir de 2016 quando foi interrompido o apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ao Colegiado (Maury, Ramos, Villela e Macedo, 2021).

Uma ruptura importante ocorreu no período da Pandemia do Covid 19: o crescimento exponencial do uso das redes sociais. A relação da extensão com as instâncias de participação social que integram o Colegiado teve continuidade nos “Bate-papos com Colegiado BIG” (PEPEDT/UFRRJ, 2021). Neste mesmo canal de comunicação foram realizadas, no final de 2020, as oficinas que resultaram na aprovação do objetivo de construção de

um Pacto pela Sustentabilidade do território da BIG, tendo como referência o sistema constituído pelas relações entre os 17 ODS.

O Observatório territorial do Colegiado BIG (OT-BIG) surge neste contexto como processo de construção do Pacto. Ocorrem então mudanças na relação entre Extensão universitária e participação social: continuam os cursos periódicos de formação de conselheiros de políticas públicas, iniciam projetos de pesquisa universitária que se elaboram num diálogo contínuo com as organizações sociais. Dialógica no apoio ao Colegiado e Decisão colegiada democrática remetem a Gestão social na prática (figura 1)

Os ODS servem de referência para a organização e interpretação sistêmica das práticas e ações locais, especialmente quando incluem agroecologia, grupos de mulheres e economia solidária, se configurem desta maneira um processo de emancipação: “Dezessete ODS para um Pacto Territorial” (Maury et al, 2022) e de discussão de cenários para o Projeto do Polo Tecnológico do Mar da Baía de Sepetiba (Cardoso e Maury, 2022).

A Gestão social nas práticas do OT-BIG encontrou na escolha das bacias e baías hidrográficas como unidade de gestão territorial uma convergência consolidada com a gestão



ambiental. A cartografia participativa dos territórios nesta escala constitui também um instrumento de comunicação amplamente acessível, chave para a pactuação de interesse e contrapartidas.

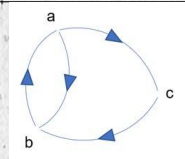
Este instrumento ganhou com a Lei de Pagamento por Serviços Ambientais (Brasil, 2021) uma perspectiva de vinculação à garantia de acesso a comuns territoriais como água, a conservação ambiental e a sustentabilidade de maneira geral. Está garantida, junto com a extensão das áreas elegíveis para estes serviços colocam os serviços ambientais como maior potencial para a economia social e solidária. Os cenários do OT-BIG mostram o diferencial da Gestão social sobre a economia empresarial, tanto em termos de investimento quanto de inovação tecnológica e de organização social.

## METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa participativa, que utiliza ferramentas quali-quantitativas no dimensionamento de influências e dependências entre agentes, campos e variáveis. Para a instrumentalização da abordagem relacional, utiliza-se a Prospectiva Estratégica para Empresas e Territórios (Godet & Durance, 2011). Estas propriedades foram demonstradas por Boole ([1853], 2009) na sua obra de

referência *The Law of Thought*. Nesta obra três capítulos estão relacionados com o Pensar a Gestão social: XVI - Teoria das probabilidades, XX - Problemas relacionados à conexão das Causas e Efeitos e. XXI - Aplicação da Probabilidade aos Julgamentos. A abordagem trabalha com a propriedade estatística das influências indiretas, resultando da multiplicação matricial apresentada no Encarte 1.

Encarte 1 – Propriedades da multiplicação matricial



	A	b	c
A	0	1	1
B	1	0	0
C	0	1	0

No gráfico acima as setas indicam: a influência direta de “a” sobre “b”, b” sobre “a”, “a” sobre “c” e, “c” sobre “b”. Registra-se essas influências na forma de uma matriz (planilha acima) a multiplicação da matriz revela as influências indiretas, como é o caso neste gráfico, de “c” sobre “a” por intermédio de “c” e “b”.

Fonte: Adaptado de GODET e DURANCE 2011.

A relevância desta operação está na possibilidade de realizar, de maneira simples e transparente, a migração do pensamento linear para o relacional. Todos os aplicativos e inferências feitas no artigo utilizam a mesma operação para identificar funções, estabelecer variáveis-chave (influências e dependências), relações entre os atores (percepção dos riscos) e configuração de cenários (probabilidades e expectativas).

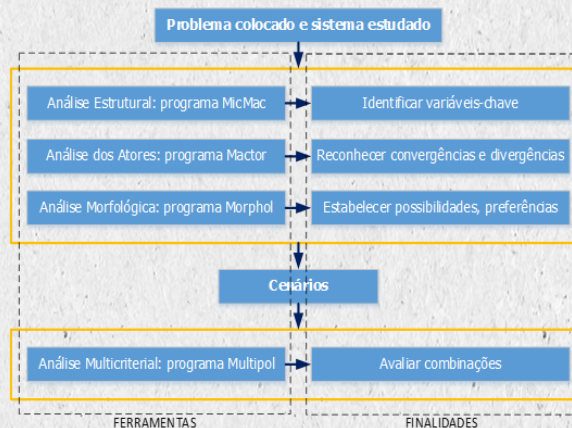
A apresentação gráfica dos resultados é obtida com ferramentas e



aplicativos da Prospectiva Estratégica Territorial (Godet & Durance, 2011). A figura 2 mostra as especificidades de cada aplicativo e suas respectivas utilidades, estando eles igualmente fundamentados na obra de Boole. O devir do sistema estudado é representado na forma de setas de deslocamento das variáveis em termos de grau de influência e dependência.

O alto grau de confiabilidade estatística é alcançado com amostras muito menores que nas análises lineares devido à grande diversidade de parâmetros contemplados na análise relacional. Esta propriedade permite qualificar sistemas relacionais complexos como o campo de poder, conceituado por Bourdieu (2014) como o espaço social formado pelos ocupantes das posições de topos de poder em cada campo que forma um dado universo social. O que está em jogo no campo de poder é a influência sobre os campos que compõem o Estado, pois os agentes que triunfam na concorrência para agir sobre o Estado, triunfam simultaneamente sobre todos os outros campos. Isso significa que importa para a sociedade civil compreender essas lutas.

Figura 2 - Caixa de ferramentas da Prospectiva



Fonte: elaborado com base em Godet e Durance (2011)

Comparar e relacionar são o próprio pensar: Durante as últimas décadas, um número crescente de cientistas sociais escolheu os estudos de casos como estratégia de pesquisa. Ragin, (2009). Este autor sustenta sua afirmação em duas referências no estudo das probabilidades: “Pensar sem fazer comparações é impensável”. (Swanson, 1971) e, “para alguma coisa, qualquer esforço de descrição, tipologia, ou classificação envolve comparações”, (Bailey, 1850-1937). Entretanto, interpretar e escolher requer critérios de análise subjetivos. É neste ponto que as ciências sociais têm uma contribuição quando estabelecem a diferença em variável e relação. Notadamente para descrever o campo de poder ou a análise matricial, conceito central do pensar a sustentabilidade dos sistemas sociais, desde os primeiros estudos e conferências internacionais nos anos 1970.



## RESULTADOS

### *Análise retrospectiva do Colegiado territorial e da Extensão universitária*

No território da Baía da Ilha Grande – BIG, as políticas de desenvolvimento territorial rural sustentável e de participação social foram as principais diretrizes dos colegiados instituídos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário [MDA] (2000–2016). Eles receberam suporte de núcleos de extensão universitária [NEDET]. No caso do colegiado territorial rural da Baía da Ilha Grande [Colegiado BIG], houve continuidade do apoio pelo PEPEDT/UFRRJ. No cenário de transformações diuturnas, Maury, Villela e Cardoso (2023) descrevem como foi antecipado o “Devir da relação entre Extensão Universitária e Participação Social” no Colegiado BIG.

A matriz FOFA deste (Maury, Ramos, Villela e Macedo, 2021), a rede entre extensões e comunidades tradicionais (Maury, Villela, Ramos e Lima, 2020) e a perspectiva de um pacto pela sustentabilidade da BIG com referência numa organização matricial dos ODS (Maury, Villela, Ramos e Garcia, 2022) constituem uma retrospectiva das principais análises relacionais que podem ser resumidas e monitoradas com os gráficos produzidos nestes momentos. É interessante

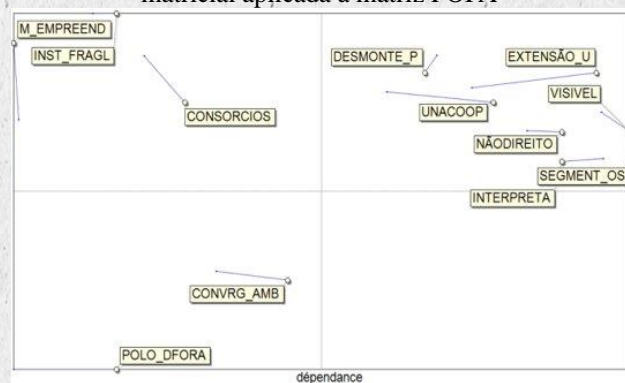
observar, quatro anos depois, a pertinência das tendências antecipadas e, o amadurecimento da matriz de campos e agentes (figuras 3, 4 e 5 a seguir).

Figura 3 – Matriz Campos Agentes da matriz FOFA

Campos	Agentes	Poder público	Universidades	Empresas	Organizações sociais
Organização política		UNACOOP		Mega Empreendimentos	Organização coletiva
Desenvolvimento Científico Tecnológico		Convergência ambiental	EXTENSÃO a partir do NEDET	Pouca transparência	Capacidade de interpretação
Desenvolvimento Territorial Sustentável		Desmonte das políticas territoriais	Marco institucional fraco	VISIBILIDADE	
Cidadania Deliberativa		Negação dos direitos	Organização intermunicipal		

Fonte: Maury et al, Revista Nau Social – v.12, n.23, p777 Mai 2021/Out. 2021

Figura 4 - Resultado gráfico da multiplicação matricial aplicada à matriz FOFA



Fonte: Maury et al, Revista Nau Social – v.12, n.23, p775 Mai 2021/Out. 2021

A decisão do Colegiado de construir um pacto pela sustentabilidade com referência nos ODS organizados de maneira relacional propicia uma base consistente e com um universo de referência extremamente amplo na medida em que milhares de municípios distribuídos na maioria dos países do planeta. Finalmente, é muito fácil para os agentes estabelecerem analogias entre os ODS um a um e suas linhas de ação.



Quadro 5. Matriz ODS e eixos/organizações do Pacto pela Sustentabilidade da BIG

Eixos / Organizações	Administração municipal	Articulação territorial	Extensão universitária	Organização social	Efetividade resultad
Segurança alimentar, agroecologia e território	ODS 2 – Fome zero	ODS 15 – Vida terrestre	ODS 13 – Ação contra a mudança do clima	ODS 12 – Consumo e produção responsável	ACESS recursos
Identidade, cultura e educação	ODS 11 – Cidades sustentáveis	ODS 1 – Erradicação da pobreza	ODS 4 – Educação de qualidade	ODS 5 – Igualdade de gênero	INCLUS produçã
Saneamento, resíduos, saúde	ODS 3 – Saúde e bem estar	ODS 6 – Água potável e saneamento	ODS 14 – Vida nas águas	ODS 7 – energia limpa e acessível	CUIDAD controla
Participação, organização, política	ODS 16 – Paz, Justiça e instituições eficazes	ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura	ODS 8 – Trabalho decente e crescimento	ODS 10 – Redução das desigualdades	PACTU, controle ODS 17 meios de
Monitoramento da Eficácia da alocação dos recursos					

Fonte: Carta do Pacto pela BIG, <https://www.facebook.com/pepedufrrj/>

Estas matrizes e os gráficos produzidos a partir da avaliação das influências diretas de cada variável sobre as demais e da avaliação da percepção dos riscos e oportunidades de cada categoria de agentes ou organizações sobre cada ODS, se tornam roteiros de narrativas coletivas nas quais os participantes do Colegiado são capazes de se situar e localizar seus riscos e oportunidades e construir sistema de gestão e monitoramento de projetos. (Lima, Maury, Carvalho e Villela, 2022).

O Observatório territorial do Colegiado, com o objetivo de se tornar o processo de construção do Pacto, começou a ser configurado com outra forma de representação gráfica: o mapa, produzido de maneira participativa numa escala objetivamente delimitada em bacias hidrográficas e, numa escala onde cada um dos participantes pode localizar sua residência e suas atividades.

O desenvolvimento do marco institucional dos colegiados no Brasil se

deu inicialmente na área da política de estado da saúde. A política do MDA, ainda que seja de caráter nacional, diferencia-se pela descentralização da gestão na escala de territórios. Ramos (2019, pp. 96-113) mostra a origem do processo na criação, em 2003, do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais [PDSTR] em continuidade a uma linha do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar [PRONAF] destinada a financiar infraestruturas e serviços municipais (1997-2002). A configuração territorial começa a ser efetivada no final deste período:

Com a criação da SDT e a autonomização da vertente infraestrutura do PRONAF, agora sob sua jurisdição, ocorreram dois movimentos. Por um lado, todos os investimentos a título de apoio a infraestrutura passaram a ser feitos em agregados de municípios. Junto disso, modificou-se também o marco para a participação social na gestão do programa. Em vez de conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a criação de colegiados territoriais (Favareto, 2010, p. 53, como citado em Ramos, 2019, p. 97).

O modelo colegiado adotado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial [SDT/MDA] estabelece assim uma relação de poder democrático deliberativo territorial. Macedo (2014), em dissertação de mestrado, analisa a atuação dos conselhos comunitários no



acompanhamento e na participação cidadã no plano diretor de desenvolvimento sustentável do município de Itaguaí e mostra as limitações da efetividade da participação por falta de capacitação dos conselheiros para suas atribuições pelas restritas oportunidades de protagonismo. No caso dos colegiados territoriais, o conceito de colegiado foi o mesmo adotado para os conselhos de saúde.

Colegiado significa um grupo de pessoas que se reúne em torno de um objetivo comum, a fim de discutirem e decidirem sobre as questões propostas, devendo perseguir o consenso nas deliberações. (Kronemberger, Medeiros & Dias, 2016, p.161).

Entretanto, apesar do caráter permanente do Colegiado ter ficado formalmente inalterado após a incorporação do MDA a outras instâncias do Governo Federal, as suas atribuições institucionais ficaram sem lastro. Tal pendência poderá ter solução com a criação do Ministério da Agricultura Familiar no âmbito do Governo Federal a partir de 2023. A questão central da nova institucionalidade dos colegiados territoriais rurais de desenvolvimento sustentável está na territorialidade, como mostrada por Favareto (2010), que, na prática, faz dos Colegiados territoriais instâncias de coordenação

das políticas públicas relacionadas com a agricultura familiar, descentralizadas nos municípios.

O território “na prática” aparece objetivamente dimensionado no quadro dos usos e ocupação das terras no Brasil, atualizado em 2018 (figura 6), resultado da análise dos dados do Cadastro Ambiental Rural [CAR], realizada pela Embrapa territorial<sup>1</sup>

Figura 6 – Usos e ocupação das terras no Brasil

Categorias de usos e modos de ocupação das terras	Area (ha.)	% território
Áreas cadastradas para preservação da vegetação nativa	218.245.801	25,6
Unidades de Conservação integral	88.429.181	10,4
Terras indígenas	117.338.721	13,8
Vegetação nativa em terras devolutas e não cadastradas	139.722.327	16,5
Pastagens nativas	68.022.447	8,0
Pastagens plantadas	112.237.038	13,2
Lavouras	66.321.886	7,8
Florestas plantadas	10.203.367	1,2
Infraestruturas, cidades e outros áreas antropizadas	29.759.821	3,5
<b>TOTAL</b>	<b>850.280.588</b>	<b>100</b>

Fonte: Embrapa (2018)

Uma percepção mais apurada da distribuição dos territórios rurais em escala nacional aparece na análise dos dados do CAR<sup>2</sup> pela Embrapa em 2018 (Figura 6). A perspectiva de um Novo Rural (Graziano, 1997) que predominou no período do MDA torna-se inconsistente. A dupla perspectiva de “urbanização” do rural e de integração da agricultura familiar nas cadeias produtivas agrícolas, industriais e de serviços como o turismo, é em conflitos com as perspectivas territoriais.

<sup>1</sup>Recuperado de <https://www.embrapa.br/car/sintese>

<sup>2</sup>Instituído pela Lei 12651/2012, conhecida como “Novo código florestal”.



Os dados mostram que as cidades e outras infraestruturas ocupam apenas 3,5% do território nacional. Mesmo somando florestas plantadas (1,2%), lavouras (7,8%) e pastagens plantadas (13,2%), a proporção alcança 33,5% do território nacional. Por outro lado, as unidades de conservação integral e as terras indígenas representam 24,2% e as áreas destinadas à preservação da vegetação nativa (cadastrada no CAR) 25,6%, ou seja, 48,2% – muito pouco aquém da metade do território nacional.

Mesmo no território da Baía da Ilha Grande, situada entre as duas maiores conurbações nacionais (Rio de Janeiro e São Paulo) e sendo sede de polo de megaempreendimentos industriais e logísticos, fica evidente a alta proporção de unidades de conservação existentes na área do CBH-BIG. O que se observa é uma nova perspectiva territorial na qual se diluem os conceitos de rural e de agrário em consequência da configuração de um campo de poder territorial e da contribuição da gestão social na efetividade da gestão colegiada com foco em sustentabilidade.

### ***Evolução da configuração do Interesse Bem Compreendido***

A participação social no Brasil adquiriu garantias institucionais na

Constituição cidadã de 1988<sup>3</sup> (Wampler & Avritzer, 2004). Além dos mecanismos pontuais de consulta pública, ela se deu principalmente nos conselhos municipais de políticas públicas: saúde, educação e assistência social, entre outros, com ênfase na execução orçamentária. Nas políticas de cunho territorial, como a gestão das unidades de conservação e os impactos ambientais das bacias hidrográficas e das terras e territórios de comunidades tradicionais, a participação social ficou restrita aos aspectos normativos. Somente nas políticas de desenvolvimento agrário territorial, com a introdução dos colegiados territoriais rurais, as organizações sociais adquiriram maior protagonismo pela possibilidade de exercer uma influência direta nos projetos e nas formas de organização (Viana, 2017). Esses colegiados – com a participação de organizações sociais, extensionistas, agentes municipais e conselheiros de sistemas de gestão ambiental – adquiriram a configuração de mecanismo de governança territorial (Villela, Vidal, Freire & Araújo, 2014). A análise dessas quatro categorias de

---

<sup>3</sup>(Art.74º§2º) participar dos conselhos de gestão de saúde (Art.198º-III) assistência social (Art.204º-II) educação (Art.206º-VI) cooperar por meio de associações no planejamento municipal.



agentes (municipais, territoriais, universitários e sociais) e da influência destas nos processos configura uma matriz relacional de campo de poder aplicada para qualificar e projetar a efetividade e eficácia das relações matríciais assim configuradas.

Os gradientes (figura 7) relacionam-se, de maneira lógica, na sua origem: o conceito de “interesse bem compreendido” (Tocqueville, [livro 1, 1835, livro 2, 1840]) e na aplicação da dialética negativa (Adorno [1973], 2009) e (Nobre, 1998) no contexto de uma retrospectiva da teoria crítica (Honneth, 1999). O uso da dialética negativa no caso do conceito de IBC adquire na leitura dos artigos de Weber ([1904 e 1905], 2002): uma perspectiva dinâmica decorrente do contexto histórico. A formação da ética do capitalismo entre os séculos XVI e XIX resulta na construção de uma ética que se tornou a ontologia da “Democracia na América”. Portanto, é possível considerar que existe um devir do “interesse bem compreendido”, conceito historicamente situado em retrospectiva das ontologias das sociedades humanas, esquematizada em Descola (2005) discutida numa entrevista deste por Scarso (2016). Com essa abordagem Maury et al., (2022) colocam a hipótese de uma analogia entre o objeto da análise de Weber e a discussões da

Sustentabilidade na Nações unidas, organizadas nos ODS e no seu uso no OT-BIG como matriz de Gestão social.

Figura 7 - Conceitos e Práticas da Gestão Social territorial



Fonte: Elaboração própria

Esse constructo do observatório territorial do Colegiado BIG, constitui um processo dialógico entre observadores em campo de organização sociais e universitárias, subsidiário tanto da pauta das discussões do Colegiado, nas suas reuniões temáticas e plenárias, presencias e virtuais, quanto da produção de projetos e sistemas de gestão das organizações sociais e de pesquisas universitárias<sup>4</sup> reunidas e registradas no Laboratório de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial – LPDT/CNPq. Constitui-se assim práticas de coautorias que contribuem para promover a pesquisa participativa e o reconhecimento acadêmico dos

<sup>4</sup> Trabalhos de Iniciação científica, Conclusão de Curso (graduação), qualificação de mestrado e doutorado, dissertações, teses e pós-doutorado.



saberes tradicionais e lutas sociais. Desta maneira, se consolidam os constructos da gestão social pela contribuição que trazem na inclusão da extensão universitária nos currículos da Graduação, que entra em prática em 2023.

### ***Escalabilidade do constructo de Gestão social no OT-BIG***

A escalabilidade dos sistemas de gestão social, tanto em termos de abrangência geográficas quanto de complexidade das atividades, está se dando inicialmente, a partir de 2023, pelo maior protagonismo social. Para este, contribuem os cursos de conselheiros de políticas públicas, a incubação de projetos sociais, a transparência dos fluxos de recursos e a cartografia participativa, entre outros. Duas pesquisas de mestrado e a discussão da inclusão curricular da extensão na graduação contribuem a qualificar o dever da atuação da extensão universitária nos mecanismos de participação social.

A primeira pesquisa de mestrado ao discutir os cenários do Projeto do Polo Tecnológico Mar da Baía de Sepetiba/RJ (Cardoso, 2022) (figura 9) aponta para a falta de transparência no acesso aos dados sobre investimentos tanto no setor público quanto no setor privado, prejudicando a quantificação

das variáveis e cálculo das probabilidades de ocorrência dos cenários.

Figura 9 - Esquema dos Cenários do Polo Tecnológico do Mar da Baía de Sepetiba – PTM-BS

Parâmetros de avaliação tecnológica	Alternativas							
	Cadeias produtivas				Sustentabilidade			
	↓		↓		↓		↓	
Investimento	Privado		Público		Privado		Público	
	↓		↓		↓		↓	
Organização territorial	Vertical	Horizontal	Vertical	Horizontal	Vertical	Horizontal	Vertical	Horizontal
	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Cenários	1	2	3	4	5	6	7	8

Fonte: Elaboração própria

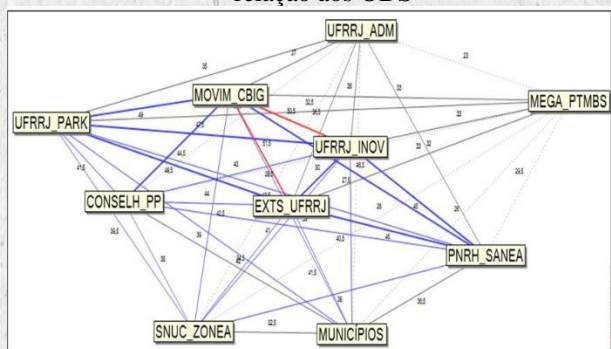
Entretanto, a análise relacional entre as alternativas tecnológicas, modos de investimento e organização social permitiu concluir que as maiores probabilidades e convergência de interesse entre os agentes envolvidos: privados, públicos, universitários e sociais, se situava nos cenários 5 e 8 da figura 9. Num artigo posterior Cardoso e Maury (2022) analisam o jogo dos atores com base nas suas convergências e divergências de interesses na pauta dos ODS. Utilizando o aplicativo Mactor (figura 2) eles obtêm um gráfico (figura 10) que permite interpretar a probabilidade maior do cenário 8: (UFRRJ-PARK) observando as relações indiretas que ocorrem entre os agentes da administração da universidade (UFRRJ-ADM), dos laboratórios de pesquisa (UFRRJ-INOV) e dos programas de extensão (UFRRJ-EXT) com as organizações e os movimentos



sociais atuando no Colegiado BIG (MOVIM-CBIG).

No mesmo gráfico é possível observar relações diretas fortes com UFRRJ-PARK dos megaempreendimentos promotores do PTM-BS (MEGA-PTMBS) e das relações destes com outros agentes de forte influência, com destaque para a política nacional de recursos hídricos e saneamento básico (PNRH-SANEA). Finalmente, relações mais frágeis que influem indiretamente pela multiplicidade de suas relações: os municípios (MUNICÍPIOS) os conselhos de políticas públicas destes mesmos municípios (CONSELH-PP) e os conselhos gestores das unidades de conservação (SNUC-ZONEA).

Figura 10 – Resultados das Convergências e Divergências entre agentes do PTM-BS em relação aos ODS



Fonte: Cardoso e Maury (2022).

O desdobramento desta pesquisa iniciou em 2023, numa pesquisa de doutorado analisando a transparência nas políticas públicas e nas suas relações com os agentes dos megaempreendimentos no campo das

políticas de sustentabilidades colocando em relação a gestão dos recursos hídricos, das unidades de conservação e das políticas municipais. A escalabilidade, além daquela observada no objeto desta pesquisa está na sua relação no OT-BIG com outra pesquisa utilizando a cartografia participativa georreferenciada para implementar a gestão social de recursos hídricos com base em Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), (Brasil, 2021) e calcular a escalabilidade dos PSA utilizando parâmetros objetivos de conservação e revitalização dos recursos hídricos como Cobertura vegetal, Declividade do terreno, Erodibilidade da terra e Hidrografia, associados com os dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR). (Figura 11).

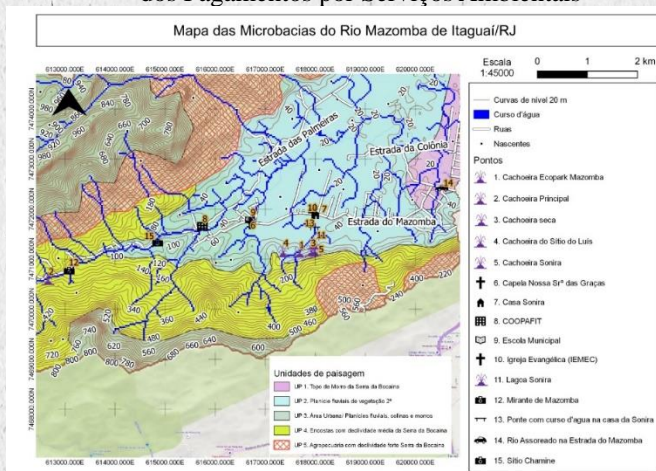
Convém observar nesta pesquisa: a escala da cartografia participativa na figura 11 (1,45 centímetro = 1 km), que permite a todos os participantes de localizar sua residência, os limites das propriedades já cadastradas no CAR, as nascentes a ser protegidas, onde e como agir coletivamente para controlar a erosão, principalmente a partir dos sistemas produtivos etc. e, a possibilidade de medir num único ponto (o lugar onde o rio estudado encontra outro rio) os resultados da gestão social em termos



de disponibilidade de água em quantidade e qualidade.

A hipótese dessa pesquisa é a possibilidade de fazer da disponibilidade de água o lastro de uma moeda social, fazendo evoluir o PSA de apoio a “produtores de água” a moeda social da gestão territorial da sustentabilidade. Tal perspectiva está fundamentada na objetividade científica da delimitação das bacias hidrográficas (Ottobacias), na efetividade da água como vetor de identidade social, na convergência nestas condições da gestão hídrica, social e ambiental e, na possibilidade de utilizar cartografia coletivamente produzida para negociar pactos de sustentabilidade em todas as escalas por adição ou subtração de ottobacias.

Figura 11 – Cartografia para Dimensionamento dos Pagamentos por Serviços Ambientais



Fonte: Carvalho 2023.

Esses dois campos de pesquisa caracterizam uma possibilidade de inserção dos estudantes de graduação e

da obrigações destes de realizar atividades de extensão como parte do seu currículo universitário (10% da carga horária), (Brasil, 2018), pela participação em grupos previamente capacitados em oficinas e na prática de observação das instâncias de participação social oriundas da Constituição Cidadã (1988), identificando a aplicabilidade do seu campo de formação universitária e a relação deste com seu percurso de estudante. Este constitui em sim um campo de aplicação da gestão social e uma razão de ser do OT-BIG em organizações sociais como o Colegiado BIG.

## CONCLUSÕES

A extensão universitária do PEPEDT/UFRRJ na relação com os integrantes do Colegiado BIG está pautada na gestão social. Ela aponta para dois vetores de influência das políticas de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável desde o MDA (2000-2016). Primeiramente, quando se incluem a terra das Comunidades Tradicionais (CT), das Unidades de Conservação (UC) e das áreas do Cadastro Ambiental Rural (CAR) destinadas à preservação da vegetação nativa. Segundo Embrapa, (2018), figura 6, a soma destas áreas representa 49,8% do território nacional. Em



segundo lugar, quando a Extensão universitária integra a gestão colegiada territorial, tornando as prefeituras municipais, uma categoria de agente, ao lado dos conselhos gestores de UC, Comitês de Bacias e Baías hidrográficas (CBH), mecanismos empresariais de compensação e reparação de danos e, as Organizações Sociais (OS). Esses vetores indicam a formação de um campo de poder na escala territorial (Maury, Garcia, Cardoso e Villela, 2023).

Essa prática organizada no Observatório Territorial do Colegiado BIG (OT-BIG) levou à perspectiva de um pacto pela sustentabilidade do território da BIG. Neste contexto, observa-se uma analogia de constructo entre a gestão social nas práticas do OT-BIG (figura 8) e o paradigma da Gestão social (figura 1). O Interesse Bem Compreendido nestas duas figuras é relacionado com a sustentabilidade. No OT-BIG, constituído por observadores em campo – sociais e universitários, a construção do pacto tem como referência as relações matriciais entre os 17 ODS (figura 5). A escolha dos ODS com como grade de análise da Sustentabilidade, constitui uma matriz facilmente aplicada, por analogia, com as atividades dos integrantes do Colegiado BIG e, imediatamente

comparável com centenas de municípios que compartilham numa única base de dados seu respectivo monitoramento dos ODS.

A metodologia retrospectiva e relacional aproxima também os constructos do paradigma da Gestão social e da Gestão social no OT-BIG o que confere coerência e congruência aos dois constructos: A sustentabilidade da BIG pautada numa matriz dos ODS configura a probabilidade da sustentabilidade se tornar o marco ontológico do conceito de Interesse Bem Compreendido (IBC). Com a possibilidade de verificação pela teoria da Álgebra booleana (Boole, [1854], 2009). Essa verificação estabelece uma relação direta Dialética Negativa (Adorno, [1973],2009). Na sequência, não necessariamente na mesma ordem, fazem sentido os princípios da dialógica, da decisão participativa e da emancipação verificáveis em termos de IBC e de atualização dos termos do mesmo sem alterar o conceito em si.

Uma ruptura importante na perspectiva prática da Gestão social ocorreu no período que coincida com a autoavaliação do Colegiado BIG (2019) e a efetiva operacionalização do OT-BIG (2022) foi o crescimento exponencial do uso das redes sociais ocorrido no período da Pandemia do



COVID 19 (PEPEDT/UFRRJ, 2021). As mudanças mais radicais ocorrida na relação extensão universitária foram a continuidade do processo de comunicação e a inversão do momento de discussão dos projetos de pesquisa universitária com as organizações sociais que passaram de devolutiva de resultados para discussão preventiva das respectivas expectativas. Neste momento de troca de saberes se situa o início do ciclo de interpretação – construção - revisão do Pacto pela sustentabilidade do território

Outra mudança “universalizável” foi a adoção da bacia hidrográfica (ottobacias) Carvalho et al (2022) como unidade de projeto e gestão utilizável também na gestão ambiental e na organização comunitária, tendo a cartografia participativa como processo de representação suficientemente detalhado para cada um localizar sua casa e, escalável para ser ordenado em eixo de sustentabilidade. A hipótese do acesso a água em quantidade e qualidade, se tornar o lastro de um pacto territorial de economia social e solidária está posto.

No próximo ciclo de doutorados, mestrados, um incremento de dinâmica poderá vir da graduação onde, em 2023, a inclusão da extensão no currículo se torna efetiva. A influência da construção

da gestão social poderá se exercer de maneira sistêmica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Theodor. *Dialética negativa*. Rio de Janeiro, Zahar, [1973], 2009.

BOOLE, George. ([1854], 2009) *An Investigation of The Laws of Thought*. Cambridge, UK: Cambridge University Press:

BOURDIEU, Pierre (2014). *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras.

BOURDIEU, Pierre (1996). *Razões práticas: sobre a Teoria da Ação*. São Paulo: Papirus.

BRASIL, Lei 14119/2021, Institui a Política Nacional de Pagamento por serviços Ambientais.

BRASIL, MEC, Conselho Nacional da Educação. Resolução nº 7 de 18/12/2018, Curricularização da extensão na graduação.

CANÇADO, Ailton; TENÓRIO, Fernando & PEREIRA, José Roberto (2022) *Gestão social: epistemologia de um paradigma* Fernando. 3ª ed. rev. e ampl., Tocantins: MC&G Editorial: Universidade Federal do Tocantins.

CARDOSO, Rafaela e MAURY, Patrick (2022) *O Projeto do Polo Tecnológico do Mar da Baía de Sepetiba (PTM-BS), Possibilidades e Probabilidades de Participação do Colegiado BIG, XI GIGAPP*.

CARDOSO, Rafaela. *Proposta do Projeto Polo Tecnológico do Mar da Baía de Sepetiba: Projeções de Cenários Futuros através dos Parâmetros de Inovação Tecnológica, Organização Social no Território e Financiamento do PTM-BS (RJ)*. Dissertação do Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT), Seropédica - RJ, 2022.

CARVALHO, Isabella; LIMA, Nicholas, CARDOSO Rafaela, MAURY, Patrick, VILLELA, Lamounier (2022). *Gestão Social na Bacia do Rio Mazomba, Análise do caso da atuação do Colegiado BIG, Banner, Xº Encontro Estadual de Comitês de Bacias Hidrográficas, Vassouras, Universidade de Vassouras*.

CBH-BIG. (2020). *Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica da Baía da Ilha Grande, Relatório Síntese do Diagnóstico*, Rio de Janeiro, RJ: INEA.

EMBRAPA Territorial (2020). *Agricultura e preservação ambiental: uma análise do cadastro*



ambiental rural. Campinas, SP. Recuperado de [www.embrapa.br/car](http://www.embrapa.br/car).

FAVARETO, Arilson (2010). As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural – lições para uma nova geração de políticas públicas. *Raizes*, 29, 52-62.

GODET, Michel e DURANCE, Philippe (2011) *Prospectiva Estratégica para as Empresas e os Territórios*, Dunod-UNESCO.

GRAZIANO da SILVA, José. (1997). O novo Rural Brasileiro. *Nova economia*, 7(1), 43-81.

HABERMAS, Jurgen. (2014). *Mudança estrutural da esfera pública*. São Paulo: UNESP

HONNETH, Axel (1999). Teoria Crítica. In: GIDDENS, A. & TURNER J. (Org.). *Teoria Social Hoje* (pp.503-552); São Paulo, SP: Editora UNESP.

KRAEMER, Carlos. (2018). *Gestão e controle social no programa nacional de alimentação escolar: casos no território rural da Baía de Ilha Grande - RJ* (Tese de Doutorado). UFRRJ, Seropédica, RJ.

KRONEMBERGER, Thais; MEDEIROS, Amanda & DIAS, Anderson (2016). Conselhos municipais: institucionalização e funcionamento. In TENÓRIO, Fernando & KRONEMBERGER, Thais (Org.), *Gestão Social e conselhos gestores* (v.3, pp.151-182). Rio de Janeiro, RJ: FGV.

LIMA, Nicholas; MAURY, Patrick; CARVALHO, Isabella & VILLELA, Lamounier. (2022). *Gestão social e Desenvolvimento territorial: a experiência da criação do Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande-RJ*. In III Simpósio Latino-Americano de Desenvolvimento Regional SLAEDR.

LIMA, Nicholas, MAURY Patrick, CARVALHO, Isabella, & VILLELA, Lamounier (2022). *Gestão social e Desenvolvimento territorial: a experiência da criação do Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande-RJ*. In III SLAEDR.

MAURY, Patrick; GARCIA, Leice; CARDOSO, Rafaela; VILLELA, Lamounier (2023). *Reparação Territorial pelos Caminhos da Democracia, os casos do observatório territorial do Colegiado BIG (OT-BIG) e do Observatório Social de Brumadinho/MG*. In *Democracia, Desenvolvimento e Percepção social*, capítulo, Belém/PA, GESDEL/UNAMA, aceito para publicação

MAURY, Patrick et al. (2022), *Dezessete ODS para um Pacto Territorial, Caso do Colegiado*

Territorial da Baía da Ilha Grande – Colegiado BIG, Rio de Janeiro, Brasil. Poster, ICSD.

MAURY, Patrick, RAMOS, Dina, VILLELA Lamounier, & MACEDO, Lucimar. (2021). *Gestão social por colegiado e Extensão universitária: Imaginar futuros para o território da Baía da Ilha Grande (RJ)*. In *Nau Social*, 12 (23), 768-785 <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/46426/25466>

MAURY, Patrick., VILLELA, Lamounier, RAMOS, Dina, & LIMA, Nicholas. (2020). *Redes entre Comunidades Tradicionais e Instituições de Extensão na Baía da Ilha Grande/RJ*. In *Povos originários e Comunidades tradicionais: Trabalhos de pesquisa e de extensão universitária* (Vol. 5, Cap. 4, pp. 65-85). Boa Vista, RR: Editora UFRR; Porto Alegre, RS: Editora Fi.

NOBRE, Marcos (1998), *A Dialética Negativa de Theodor W. Adorno, a Ontologia do Estado Falso*. São Paulo, FAPESP, Iluminuras.

PEIXOTO, Marcus (2008). *Extensão Rural no Brasil – Uma abordagem Histórica da Legislação*. Textos para Discussão 48. Brasília, DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal.

PEPEDT/UFRRJ (2021) *Oficinas do Observatório Territorial do Colegiado BIG – OT-BIG, Relatoria do Bate-Papo com o Colegiado BIG* Recuperado de [https://docs.google.com/document/d/1u6KkA5QgqpJd9xNPADgbhq129XRYpOXi/edit?usp=s\\_haring&ouid=108364469940498347667&rtpof=true&sd=true](https://docs.google.com/document/d/1u6KkA5QgqpJd9xNPADgbhq129XRYpOXi/edit?usp=s_haring&ouid=108364469940498347667&rtpof=true&sd=true)

RIHOUX, Benoît & RAGIN, Charles (Ed.) (2009), *Configurational Comparative Methods, Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques*. Los Angeles, Sage.

SINGER, Paulo (2009). *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo.

TENÓRIO, Fernando (org.). (2022) *Gestão social, um programa de ensino, pesquisa e extensão na FGV EBAPE, 30 anos*, Rio de Janeiro, FGV Editora.

(2013) *Gestão social e gestão estratégica, experiências em desenvolvimento territorial*, Rio de Janeiro, Editora FGV.

TOCQUEVILLE, Alexis de ([livro 1: 1835, livro 2: 1840], 2005) *A Democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes.

VIANA, Marcio (2017). *A Agricultura Familiar em Seropédica-RJ: Gestão Social, Participação e Articulação dos Atores do Polo de*



Conhecimento Local em Agropecuária (Tese de doutorado). UFRRJ, Seropédica, RJ.

VILLELA, Lamounier., VIDAL, M., FREIRE, N., & ARAÚJO, A. (2014). Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) e Gestão Social como Conceitos indissociáveis: o caso do município de Itaguaí-RJ in Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social: Limites, desafios e possibilidades (v. 1, pp. 108-134). Viçosa, MG: Editora da UFV.

WAMPLER, B. & AVRITZER, L. (2004). Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil Democrático. In COELHO, V. S. P. & NOBRE M. (Org.), Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo, SP: Editora 34.

WEBER, Max. ([1904 e 1905], 2002). A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo. São Paulo, SP: Martin Claret.





14ª Edição - 2024

# ***Praticando Gestão Social***

Projeto que contempla experiências práticas de Gestão Social





14ª Edição - 2024

## **9. Um panorama da atuação do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social no Colegiado Territorial do Cariri**

*An overview of the work of the Interdisciplinary Laboratory for Studies in Social Management at the Cariri Territorial Collegiate*

*Un panorama del trabajo del Laboratorio Interdisciplinario de Estudios en Gestión Social de la Colegiata Territorial de Cariri*

**Cícera Mônica da Silva Sousa Martins<sup>1</sup>**

**Waléria Maria Menezes de Moraes Alencar<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup>Doutoranda em Psicologia pela Universidade Federal do Ceará, pesquisadora vinculada ao LIEGS/UFCA. Email: [monicamartins\\_sousa@hotmail.com](mailto:monicamartins_sousa@hotmail.com)

<sup>2</sup>Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília. Docente da Universidade Federal do Cariri. Coordenadora do LIEGS/UFCA. Email: [waleria.menezes@ufca.edu.br](mailto:waleria.menezes@ufca.edu.br)



## **Resumo**

O Laboratório interdisciplinar de Estudos em Gestão Social - LIEGS/UFCA atuou como Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Cariri (NEDET Cariri) no Colegiado Territorial Rural do Cariri, entre 2015 e 2018. A estratégia de gestão colegiada faz parte do objetivo de unificar a execução das políticas públicas na escala de territórios com paridade entre sociedade civil e poder público. O financiamento do NEDET pelo MDA e o CNPq, quando descontinuado foi assumido pela PROEX/UFCA. A análise da atuação do NEDET foi realizada com base em relatórios e registros de atividades. O diagnóstico, no início da atuação do NEDET mostrou uma interrupção das reuniões do Colegiado nos dois anos anteriores, continuando apenas a busca de financiamento para projetos de infraestruturas e maquinários (PROINF). A atuação do NEDET resultou na recomposição dos comitês setoriais do Colegiado, na participação dos integrantes nas conferências estadual e territorial de ATER, no estabelecimento de vínculos com a rede de feiras da Economia Solidária do Cariri; na difusão de informações sobre garantia de safra, saúde do trabalhador rural, violências de gênero e sucessão rural e, na obtenção de recursos dos programas de comercialização da agricultura familiar e segurança alimentar (PAA e PNAE). O destaque das considerações finais está na influência da continuidade do apoio universitário à gestão social de territórios.

**Palavras-chave:** Extensão; Desenvolvimento Territorial; Colegiado; Políticas Públicas; Gestão Social.



## INTRODUÇÃO

O presente escrito se propõe em pôr em retrospecto as ações realizadas pelo Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (LIEGS) durante a vigência do projeto Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Cariri (NEDET Cariri), que atuou entre 2015 à 2018 com o Colegiado Territorial do Cariri (COTECIC). Compreendendo Gestão Social como “Processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação” (TENÓRIO, 2008, p.40), o LIEGS tem atuado desde 2006 com o objetivo de se constituir como um ambiente voltado para “apreensão, prospecção, formação, articulação e difusão de conhecimentos teóricos e práticos em gestão social, contribuindo para a consolidação deste conhecimento numa perspectiva interdisciplinar” (SILVA JÚNIOR, 2008, p.167).

No cerne da discussão do laboratório, encontra-se a compreensão da gestão social a partir dos processos de desenvolvimento socioeconômico-territorial da região do Cariri cearense e o impacto destes nas comunidades locais. Para se chegar a essa compreensão, são realizadas diversas ações de pesquisa, ensino e extensão nas quatro linhas de atuação deste programa: Cultura, Criatividade e

Gestão, Economia Plural e Organizações, Formação em Gestão Pública e Social e Gestão do Desenvolvimento Territorial. No presente relato, voltara-se o olhar para uma ação da última linha citada: o Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Rural (NEDET).

O território se constitui como uma unidade de gestão das políticas públicas. No Brasil as ações com foco no território têm seu início no ano de 2003 com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Já no ano de 2008 foi instituído o Programa Território da Cidadania o principal foco das ações está no combate à pobreza e desigualdade social, para isso os aspectos físicos e recursos intangíveis do território são basilares para a construção de uma proposta coletiva definida como Plano Territorial Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS) construído nos espaços colegiados (BRASIL, 2009).

Os colegiados territoriais propõe ser um espaço democrático, aonde os atores diversos dialogam a partir de uma horizontalidade promovendo a participação. Sobre esse fim se encontra um dos pontos de conflitos entre o que propõe a política, com a sua implementação de fato, plenárias



esvaziadas, não funcionamento dos comitês setoriais e câmaras temáticas, dificuldade em deliberação em favor do bem-comum. Sobre essa questão há o entendimento que o território pode ser uma arena tensional devido a existência de interesses diversos sendo um dos desafios para a construção e execução de uma proposta coletiva (BRASIL, 2009; SAQUET, 2007).

Esta estratégia alcança as três esferas governamentais (municipal, estadual e federal), partindo do objetivo de unificar a execução das políticas públicas nos territórios assistido, representando, segundo Martins, Maciel e Alencar (2016, p.) “representa uma nova maneira de fazer política pública, onde se considera a participação social como instrumento de cidadania e de transformação da realidade, de modo mais efetivo e progressivo”. Tal afirmação é feita a partir da percepção da importância do processo de controle social exercido pelos componentes do Colegiado Territorial. Visto que a tomada de decisão acontece no espaço colegiado onde está presente a paridade entre instituições da sociedade civil e do poder público.

Num esforço para reanimar as ações propostas pelas políticas públicas voltadas para desenvolvimento e ordenamento territorial, entre os anos 2013 a 2014, foi lançado pela Secretaria

de Desenvolvimento Territorial (SDT), em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), um edital voltado para o fomento de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial, unidades de apoio as ações de extensão, a partir de uma perspectiva de trabalho pautada na assessoria técnica aos Colegiados Territoriais, tanto do Programa Territórios da Cidadania, quanto do Programa Territórios Rurais. Dentre as universidades com propostas aprovadas, figura a UFCA, por intermédio dos esforços de pesquisadores do LIEGS e do programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável, sendo aprovada a criação de dois núcleos de extensão: o NEDET Cariri e o NEDET Centro-Sul e Vale do Salgado, este assessorando, respectivamente, o Colegiado Territorial do Cariri e o Colegiado Rural do Centro-Sul e Vale do Salgado.

Dividindo seus esforços de trabalho em três assessorias (Assessoria Técnica em Gestão Social, em Inclusão Produtiva e para Mulheres, Juventude e Povos Tradicionais), além da coordenação e do apoio técnico, o NEDET Cariri trabalhou entre 2014 e 2016, com o convênio do CNPq, que foi encerrado no início da gestão Temer, e nos anos 2017 a 2018 a partir do fomento da Pró-Reitoria de Extensão da



UFCA (PROEX/UFCA). Partindo desse panorama, o presente artigo tem como objetivo refletir sobre os principais resultados obtidos pelo LIEGS, a partir das ações realizadas no projeto NEDET no Território da Cidadania do Cariri.

## **METODOLOGIA**

Como opção metodológica, o presente estudo qualitativo se constitui enquanto uma pesquisa documental, que segundo Gil (2008) método que possibilita a investigação de dados a partir de fontes primárias ou secundárias, selecionadas a partir de um recorte social ou histórico de determinado contexto. Visto o recorte temporal da atuação do NEDET no Cariri, foram selecionados dados correspondentes aos anos de 2015 à 2018.

Como material a ser analisado, foram selecionados os seguintes documentos: relatórios gerais do projeto, atas de reuniões com o colegiado, diários de campo de pesquisadores, memorandos, registros audiovisuais e o Plano de Desenvolvimento Territorial do Cariri. As produções aqui mencionadas encontram-se digitalizadas e guardadas em sistema de armazenamento em nuvem (Google Drive), e foram acessadas e analisadas em 2024.

Como método de análise e tratamento dos dados, foi escolhida a análise de conteúdo, que segundo Bardin (2009) visa explicar e sistematizar os textos postos à pesquisa, seguindo um conjunto de técnicas que prezam a dedução lógica e justificada no que diz respeito ao perpassar da produção da mensagem, desde a emissão do contexto até os efeitos do conteúdo contido na mensagem passados para o leitor.

## **RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Como pontuado anteriormente, com o surgimento da demanda acerca do monitoramento e avaliação das políticas territoriais brasileiras, emergem os NEDETS como estratégia de acompanhamento sistemático das ações dos colegiados territoriais no país. Um dos desafios centrais na implementação das ações desse projeto foi fazer com que os agentes sociais tenham uma conduta favorável para iniciar e manter uma ação coletiva tendo em vista processos de desenvolvimento territorial. A combinação de fatores como valorização do território com ações inovadoras tem o potencial de alterar o ambiente institucional. (ABRAMOWAY, 1999)

A inovação no território, de acordo com Sabourin (2002), vai ocorrer quando as potencialidades locais são



identificadas e fortalecidas. A partir de então é gerada uma valorização endógena o que melhora o fluxo de relação entre os agentes locais que podem atuar coletivamente. A existência de coesão entre os atores indica a presença de capital social, que para existir, precisa passar por um processo político e social, pedir investimento educacional para a construção de uma percepção integradora da realidade e de respeito ao território. Para alcançar esse fim é preciso mudanças culturais em um longo processo de aprendizagem coletiva pautada no diálogo capaz de gerar representações comuns.

Visto a demanda observada no contexto do COTECIC e a necessidade de desenvolver práticas com foco em inovação social, fomento do pertencimento socio-territorial e aumento do engajamento e coesão dos atores sociais que participam do colegiado, o NEDET começou as suas ações partindo de um diagnóstico situacional do estado atual do colegiado, onde foi percebido que esta instância estava a dois anos em estado de estagnação, sem haver as reuniões principais desse espaço de controle social. As poucas atividades desenvolvidas nesse período de hiato estavam voltadas para editais específicos do governo federal, como os editais do Projetos de Infraestrutura e

Serviços (PROINF), voltado para financiar projetos voltados para a pauta de desenvolvimento territorial, a partir da aquisição de infraestrutura ou maquinários.

Observando esse contexto, a equipe NEDET Cariri focou os seus esforços para realização de atividades para a recomposição do COTECIC e estabelecimento dos comitês setoriais de mulheres, juventude e povos tradicionais. Em seus primeiros anos, foram realizados contatos com os ex-articuladores territoriais e com os antigos membros do colegiado, uma plenária de apresentação do NEDET e a realização de duas edições do Fórum Territorial do Cariri, visando fortalecer os vínculos com as antigas entidades colegiadas e abrir espaço para novas instituições entrarem no Colegiado Territorial. O comprometimento das entidades com o colegiado foi firmado a partir da entrega de um termo de compromisso com o território, sendo que, 44 entidades voltaram a fazer parte do COTECIC, a maioria destas eram entidades da sociedade civil organizada.

Um fato importante a ressaltar no que se refere ao processo de vinculação das instituições ao colegiado é que a mesma se deu de maneira voluntária, onde no primeiro fórum foram abordadas questões correlacionadas as metas e estratégias



para recompor e movimentar novamente as ações da política territorial no contexto caririense, preenchimento da carta de compromisso com a estratégia territorial e apresentação das atividades estratégicas das três assessorias que compunham o NEDET: Assessoria Territorial de Gestão Social (ATGS), Assessoria Territorial de Inclusão Produtiva (ATIP) e Assessoria Territorial de Gênero, Juventude e Povos Tradicionais (ATGE). Além disso, a equipe NEDET estava diretamente envolvida na organização e sistematização da II Conferência Territorial de ATER e da II Conferência Estadual de ATER.

Durante os anos de vigência do projeto, a assessoria apoiou a realização de dez plenárias territoriais no Território da Cidadania do Cariri, sendo oito dessas durante a vigência do projeto via CNPq e duas resultantes do ingresso da estratégia com ação da PROEX/UFCA. Outra ação para fortalecimento da adesão e participação ativa das instituições no COTECIC foi a promoção de reuniões com o núcleo dirigente do Território da Cidadania do Cariri, núcleo responsável pela gestão imediata do colegiado. Esses encontros objetivavam o fortalecimento e orientação dos núcleos dirigentes recém-formados, após o processo de hiato vivido pelos territórios.

Tendo em vista a demanda territorial, ocorreram várias ações com foco em formação, conscientização e fortalecimento de vínculos. Dentre estas, ilustra-se como exemplo a realização da formação em Economia Solidária demandada pelo coletivo de participantes do comitê setorial de mulheres do COTECIC, formação em dois módulos voltadas em especial para grupos de produtoras rurais que desejavam se inserir na rede de feiras da economia solidária do Cariri. Outras temáticas requeridas e trabalhadas em formações do NEDET foram: comércio justo e solidário, políticas de inclusão produtivas para mulheres, informações sobre o Garantia Safra, Saúde do Trabalhador Rural, Violência de Gênero e Sucessão Rural.

Também foi feito durante o processo de vigência do NEDET o monitoramento de políticas públicas voltadas para à agricultura familiar, como os lançamentos de editais do PROINF, as ações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) e a implementação da ação estadual nomeada Projeto Paulo Freire. Esta ação, decorrente de uma parceria do Governo do Estado do Ceará com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola e o Instituto Interamericano de Cooperação para a



Agricultura (IICA) visa trabalhar estratégia para o fortalecimento e inclusão produtiva das comunidades rurais sitiadas nas cidades com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado, sendo parte destas cidades localizadas na abrangência do Território da Cidadania do Cariri.

No final da trajetória do NEDET no território do Cariri, foram realizadas, a partir de um convênio com o Governo do Estado, as oficinas e plenárias de requalificação do Plano de Desenvolvimento Territorial do Cariri (PTDS), onde foram definidas as pautas emergentes para construção do plano de ações e estratégias prioritárias para o fomento do desenvolvimento territorial no Cariri. O processo foi além do período de vigência do CNPq (2014-2016), pois mesmo com as sendo necessária estender as atividades até junho de 2017.

Quando olha-se em retrospecto todas as ações promovidas pelo NEDET durante sua atividade, é possível captar os seguintes resultados: reativação do colegiado territorial, maior mobilização das entidades participantes do COTECIC em ações promovidas com mediação dos assessores territoriais, recomposição dos comitês setoriais, engajamento no processos de avaliação das ações que fazem parte do escopo das políticas territoriais e fortalecimento

da parceria com o poder público e entidades do terceiro setor. Algo não mencionado anteriormente que merece destaque é a aplicação do questionário para a prospecção do Índice de Gestão Social (IGS), contando com a participação de diversos atores sociais componentes do colegiado.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Visto tudo que foi apresentado até então, é possível tecer algumas considerações sobre a atuação do LIEGS enquanto laboratório de pesquisa vinculado a estratégia NEDETS. Foi possível observar durante os anos de vigência que, apesar dos desafios enfrentados no processo de reativação do COTECIC, a equipe NEDET conseguiu promover ações intersetoriais que fomentaram a movimentação dos membros do colegiado nas ações e metas propostas. A partir dos contatos e visitas técnicas institucionais, foi plausível congregar esforços para cada atividade mencionada anteriormente, como, por exemplo, a recomposição dos comitês setoriais, fosse realizada a contento.

O contato com as instituições do terceiro setor e eventos estratégicos como o Fórum do Colegiado do Cariri e a II CTATER foram cruciais para conhecer melhor as nuances que abarcam as demandas referentes a ações



de desenvolvimento territorial do Cariri. Vale ressaltar a parceria, em especial da Assessoria de Gênero, aos coletivos de agricultores vinculados à Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Ceará (FETRAECE), que possibilitou a realização de várias ações formativas e de integração com os agricultores familiares pertencente a vários municípios do Cariri.

Apesar de visualizar avanços significativos ao longo do tempo de execução do projeto, o repentino encerramento do vínculo com o CNPq, que fora resultante do processo de dissolução do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da pasta de desenvolvimento territorial ocorrida na gestão Temer, limitou as ações de finalização do projeto. Ao final do projeto, com a paralização das ações voltadas para as políticas territoriais por parte do Governo Federal, infelizmente as ações do COTECIC voltaram a ser descontinuadas. Isso demonstra a necessidade de um trabalho de continuidade na assessoria dos territórios, com atenção especial ao aspecto de fomento da cultura de

participação e engajamento em estratégias de controle social de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R.O. capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Anais**, IV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Política. Porto Alegre, jun. 1999.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRASIL. **Territórios da Cidadania: Integração de Políticas Públicas para reduzir desigualdades**. Ministério do Desenvolvimento Agrário: Brasília, 2009.

MARTINS, C. M. S. S.; MACIEL, S. S.; ALENCAR, W. M. M. M. O processo de recomposição do comitê de mulheres do colegiado territorial do Cariri. In: SILVA, C. M. F. (Org.). **NEDETS em Foco: O Fortalecimento dos Territórios Rurais e da Cidadania**. IMPRECE. Fortaleza, Ceará, 2016.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. 1ªEd. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: Conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN E; TEIXEIRA, O. A. (orgs.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: Conceitos, controvérsias e experiências**. Petrolina: EMBRAPA, 2002.

SILVA JR., J. T. Descentrando a pesquisa: o Laboratório Interdisciplinar de Estudos Gestão Social (LIEGS). In: SILVA JR, J. T. et. al. (Orgs.). **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

TENÓRIO, F. G. (Re) visitando o Conceito de Gestão Social. In: SILVA JR, J. T. (Org.). **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.





14ª Edição - 2024

## **10. Grupo de Pesquisa GESDEL – Gestão Social e Desenvolvimento Local<sup>1</sup>: 12 anos de história na produção e aplicação de conhecimentos na Amazônia**

*GESDEL Research Group – Social Management and Local Development: 12 years of history in the production and application of knowledge in the Amazon*

*Grupo de Investigación GESDEL – Gestión Social y Desarrollo Local: 12 años de historia en la producción y aplicación del conocimiento en la Amazonía*

**Mário Vasconcellos Sobrinho<sup>2</sup>**

**Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos<sup>3</sup>**

---

<sup>1</sup><https://gesdel.mobirisesite.com/>

<sup>2</sup>PhD em Estudos do Desenvolvimento, professor do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade da Amazônia (UNAMA) e do Programa de Pós-graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, do Núcleo de Meio Ambiente (NUMA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Pesquisador produtividade do CNPq em desenvolvimento tecnológico e extensão inovadora e coordenador-adjunto da câmara 1 da área interdisciplinar na CAPES.

<sup>3</sup>PhD em Estudos do Desenvolvimento, professora do Programa de Pós-graduação em Administração e do Programa de Pós-graduação em Gestão de Conhecimentos para o Desenvolvimento Socioambiental, ambos da Universidade da Amazônia (UNAMA). Pró-reitora de Pós-graduação, Pesquisa e Extensão da UNAMA.



## Resumo

Os coordenadores do grupo de pesquisa GESDEL (2012) estão entre os pioneiros na discussão da Gestão Social no Brasil, embora suas temáticas iniciais de pesquisa não tivessem esse conceito na origem. Em suas primeiras publicações discutiam participação, parceria, capital social e desenvolvimento rural em contextos de projetos, programas e políticas públicas, sempre fazendo referência às obras de Robert Chambers, Andrea Cornwall, Amartya Sen, John Gaventa, James Colleman, dentre outros autores internacionais que dialogam com Paulo Freire nas discussões sobre desenvolvimento, particularmente desenvolvimento rural e comunitário. As primeiras publicações advêm do período de doutoramento realizado no Reino Unido, precisamente na Swansea University. Mas as origens críticas dos pesquisadores são oriundas do período de mestrado realizado no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA) referência nas pesquisas sobre movimentos sociais na Amazônia a partir dos anos 1970, quando chegaram à Região os grandes Projetos de Desenvolvimento Econômico. A partir dos anos 2007 passam a se envolver na difusão do conceito de Desenvolvimento Local e Territorial, inclusive em interseção com as políticas ambientais e de Unidades de Conservação – como APA, RESEX e RDS que fazem parte do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC). Nos dez últimos anos destacam-se com a publicação bianual da série “Gestão Social e Desenvolvimento Local” onde buscam apresentar resultados de pesquisa do grupo, e com a realização de atividades de extensão universitária utilizando o approach da Gestão Social, como a “Escola Livre de Formação para a Cidadania” e o “Observatório Paraense de Longevidade – OPL”, esse último atuando junto aos conselhos municipais de direitos da pessoa idosa. O GESDEL, com quatro linhas de pesquisa em Gestão Social, formou 37 mestres e 14 doutores.

**Palavras-chave:** Gestão Social; Desenvolvimento Local; Desenvolvimento Territorial; Organizações Sociais; Extensão Universitária.



## INTRODUÇÃO

As discussões iniciais sobre gestão social advêm dos anos 1990 quando Tenório (1993) iniciava a cunhar essa terminologia dentro do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Entretanto, o debate sobre esse campo de conhecimento toma efetivamente proeminência a partir da realização do I Encontro de Pesquisadores em Gestão Social realizado na cidade do Cariri, no estado do Ceará, no ano de 2007. A partir desse encontro, pesquisadores e praticantes passaram a cunhar de forma mais fundamentada essa terminologia que mais tarde passou a ser entendida como um novo campo de conhecimento. De forma resumida, a gestão social passou a ser interpretada sob três vieses: uma prática de gestão existente em contextos organizacionais, sobretudo de organizações da sociedade civil; um importante instrumento de gestão em que se coloca a sociedade civil em primeiro plano e que deveria ser primordialmente utilizado pela administração pública na gestão de políticas, programas e projetos; e, uma nova filosofia de gestão, seja para o âmbito público ou privado, em que as

peças devem ser o centro do desenvolvimento (organizacional, territorial, regional) (Boullosa & Schommer, 2008; 2009). No processo de desenvolvimento do campo da gestão social, propõe-se a necessidade de 4 pressupostos para que a caracterize efetivamente: participação, dialogicidade, interesse bem compreendido e emancipação (Cançado, Tenório & pereira, 2022). Destaque-se que esses pressupostos já tinham, à época, debates acadêmicos bem avançados em nível internacional. A gestão social, entretanto, se caracterizava como uma construção tipicamente brasileira e, no máximo, com interrelações latino-americanas.

No contexto do debate internacional, um dos importantes autores que já tratava participação, dialogicidade e emancipação desde os anos 1980 era Robert Chambers (Chambers, 1983) que, inclusive, dialogava com Paulo Freire (1967; 1974), um dos mais importantes teóricos brasileiros que discutia educação para emancipação social. Mas, de fato, os escritos de Chambers (1983; 1999; 2005) tinham como direcionamento fundamental o avanço do conhecimento sobre desenvolvimento rural e desenvolvimento comunitário e sobre a



importância de colocar as “pessoas primeiro (*people first*)”, a partir de suas experiências de pesquisa no continente africano. O debate de Chambers se relacionava e, ao mesmo tempo, se contrapunha com o conceito de desenvolvimento local assumido na literatura britânica (e em muitas partes da Europa) que apresentava um viés economicista para o desenvolvimento, diferenciando-se somente em termos de escala (comunidade, região).

Um dos diferenciais que a gestão social trazia era, em nosso entender, trabalhar com os 4 pressupostos (participação, dialogicidade, interesse bem compreendido e emancipação) de forma conjugada e para fins de desenvolvimento, particularmente o desenvolvimento local em suas múltiplas escalas e colocando as “pessoas como centralidade”.

Esse breve contexto inicial é para entender algumas das bases conceituais que os líderes do GESDEL possuíam e trouxeram para a constituição do grupo de pesquisa. Nós, autores deste resumo, Mário Vasconcellos e Ana Maria Vasconcellos, somos da região amazônica onde fizemos graduação (economia e ciências sociais, respectivamente) e mestrado

(ambos em “planejamento do desenvolvimento”, no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará), e doutorado em “gestão do desenvolvimento”, no Reino Unido, precisamente no País de Gales, no *Centre for Development Studies*, da *Swansea University*.

## A CONCEPÇÃO DO GESDEL

Com base na formação, investigações científicas e experiência prática dos líderes do grupo de pesquisa, em 2012 o GESDEL foi concebido. À época de sua constituição, as pesquisas dos líderes se concentravam nos conceitos de participação, ação pública, capital social, parceria e gestão de políticas, programas e projetos de desenvolvimento local. Resumidamente, concebia-se (e ainda se concebe) participação como um direito de todo cidadão em se expressar em todas as ações, políticas e projetos que afetam suas vidas; ação pública como movimentos coordenados pela sociedade que ora fazem emergir conflitos e ora diálogos com atores do Estado e mercado para se fazerem ouvir no atendimento de suas necessidades e demandas sociais; o capital social como redes de relações e estruturas de confiança entre atores sociais; e a parceria como resultado de diálogos



estabelecidos entre esses atores sociais em prol do desenvolvimento local. Nesse conjunto de discussões, o capital social entendido como instituto fundamental da ação pública e da parceria. E o desenvolvimento local como uma construção histórico-social na qual se entrelaçam política, economia, cultura, meio ambiente e as instituições enquanto conformadoras da sociedade e definidoras de sua organização social, espacial e relações entre sociedade-estado e mercado.

Entendia-se, então, que os conceitos discutidos pelos líderes tinham total aderência com o debate sobre gestão social em fase de construção. De fato, os dois líderes tiveram suas primeiras aproximações com o grupo de investigadores da Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS) em 2009, durante o III encontro da RGS, quando tiveram um artigo sobre participação social premiado como melhor trabalho do evento. A partir daí, as temáticas foram se afinando e, em 2013, realizou-se em Belém, também sob a coordenação dos líderes do GESDEL, o VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social.

Atualmente, no registro do GESDEL junto ao diretório de grupos

de pesquisa do CNPq, tem-se como repercussões de trabalho: “os estudos concentrados no campo de públicas com especial ênfase à teoria e prática de gestão social e do desenvolvimento local e em suas interseções com a ação pública, política e administração pública, governança, educação, saúde, meio ambiente e tecnologias sociais. A gestão social e o desenvolvimento local são interpretados como fins e meios para a busca do desenvolvimento sustentável centrado na sociedade e nas pessoas que a compõe. Especialmente as pesquisas envolvem análises sobre diferentes territórios e subunidades nacionais, cidades, metrópoles, unidades de conservação, comunidades e assentamentos rurais e urbanos, focando precipuamente na Amazônia. O GESDEL ancora-se na perspectiva da gestão do e para o desenvolvimento”.

Os atuais temas que hoje fazem parte do GESDEL são resultados da própria dinâmica do grupo que passou a crescer e tomar densidade com pesquisadores de diversos níveis de formação, incluindo pós-doutores, doutores, mestres e estudantes de doutorado, mestrado e graduação, particularmente, mas não exclusivamente, do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade da Amazônia. Entretanto,



pesquisadores de outros programas de pós-graduação e universidade do Brasil e exterior se alinharam com a proposta e concepção do grupo de pesquisa e passaram a fazer parte do GESDEL.

## **O LÓCUS E OS OBJETOS DE INVESTIGAÇÃO DO GESDEL NA AMAZÔNIA**

Embora sob outras concepções teóricas, sobretudo relacionadas às pesquisas sobre movimentos sociais na Amazônia, estudos sobre participação e ações coletivas na região advém dos anos 1980. Muitos desses estudos ocorreram, sobretudo, pelos movimentos sociais que emergiram a partir dos anos de 1970, quando grandes projetos de desenvolvimento econômico chegaram na Amazônia e modificaram radicalmente a estrutura econômica vigente, os espaços sociais e impactaram a cultura e o meio ambiente da região. Esses movimentos, inicialmente marcados como de resistência social e cultural e de conflitos com atores do Estado e mercado, aos poucos foram se reconfigurando e trazendo outras perspectivas de relação, incluindo a dialogicidade, cooperação, solidariedade e ações propositivas; inicialmente na gestão de projetos e programas públicos, ou liderados por

ONG (Organizações Não Governamentais), e mais tarde na concepção de políticas e programas públicos.

A partir da promulgação da Constituição brasileira de 1988 quando foram instituídos os conselhos municipais e estaduais de saúde e educação e criados os mecanismos de participação social nos processos de planejamento e gestão, não somente desses conselhos, mas de outros organizados mais tarde (criança e adolescente; idosos, meio ambiente, dentre outros) e de políticas e programas públicos, a gestão social enquanto prática, instrumento e filosofia de gestão já passaram a se fazer mais presente. Em outros termos, as dimensões constitutivas da gestão social (participação, dialogicidade, interesse bem compreendido e emancipação) já eram objetos de estudo na região, entretanto sob outros vieses interpretativos. Sob esse entendimento é que o grupo de pesquisa GESDEL, então, se apresenta e redefine os objetos de investigação de temas já recorrentes, mas desta feita sob um olhar interdisciplinar e, em diálogo específico com o campo de públicas e da ciência administrativa.

Estudos sobre participação, parceria, ações coletivas, capital social e cooperação ocorrem sob diversos



ângulos, mas sobretudo no início dos anos 2000 se relacionam com um conceito emergente na região, de forma precisa com o conceito de desenvolvimento local. Na região amazônica, o conceito de desenvolvimento local passa a ser muito debatido não somente sob as unidades territoriais clássicas como regiões, municípios, cidades, espaços urbanos e rurais, mas também por recortes peculiares à Amazônia, tais como Unidades de Conservação e suas diversas tipologias (área de proteção ambiental [APA], reservas extrativistas [RESEX], reservas de desenvolvimento sustentável [RDS], florestas públicas), terras indígenas e terras de quilombo. O conceito de desenvolvimento local se relaciona com o de gestão social na medida em que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação traz no seu bojo a necessidade de se elaborar uma série de documentos e instrumentos de gestão territorial que necessariamente envolvam participação, dialogicidade, cooperação, gestão compartilhada e cogestão.

Assim, os loci de investigação das pesquisas do GESDEL perpassam por diversos recortes territoriais e, ao mesmo tempo, por diferentes políticas, programas, projetos de governo e ações públicas que tenham o desenvolvimento local na e para a Amazônia como o fim

último. Entretanto, destaca-se que o fato do GESDEL focar nas questões e experiências da Amazônia não significa que não estabeleça diálogos mais abertos com pesquisas de outras regiões nacionais e internacionais e com novos conceitos e interpretações que façam interconexões com o escopo do grupo.

### **A CONTRIBUIÇÃO DO GESDEL NA FORMAÇÃO DE PESSOAS, PRODUÇÃO CIENTÍFICA E AÇÕES NO CAMPO DE GESTÃO SOCIAL**

O processo de construção de conhecimento a partir da execução de pesquisas e elaboração de monografias, dissertações e teses de pesquisadores em formação é lento e, ao mesmo tempo, bastante dinâmico em face a entrada e saída de pesquisadores e a emergência e obsolescência ou esgotamento de determinados temas.

Ao longo de 12 anos de existência, o GESDEL, a partir de seus pesquisadores-orientadores de mestrado e doutorado já contribuíram para formação de 37 mestres e 14 doutores com temas diretamente relacionados ao grupo de pesquisa, dentre os quais: participação, transparência, parceria, cogestão, governança, capital social, cooperação e gestão de políticas públicas, afóra as pesquisas específicas sobre gestão social e desenvolvimento local. Em consequência, o volume de



artigos científicos publicados pelo grupo de pesquisa, seja em periódicos científicos, seja em anais de eventos, é significativo e merece um levantamento específico para sua mensuração. De fato, o GESDEL é muito participativo nos Encontros Nacionais de Pesquisadores em Gestão Social.

Destaque-se que o GESDEL organizou a série “Gestão Social e do Desenvolvimento Local” que já lançou 04 livros-coletâneas com capítulos provenientes das pesquisas de seus componentes e convidados. O primeiro livro denominado “Ações Públicas, Redes de Cooperação e Desenvolvimento Local: experiências e aprendizados de gestão social na Amazônia”, composto por 10 capítulos foi lançado em 2016 (Vasconcellos & Vasconcellos, 2016). O segundo livro, lançado em 2018, tem como título “Gestão Social & Território: práticas participativas para o desenvolvimento territorial” com 12 capítulos (Vasconcellos et al, 2018). A partir do segundo livro, o grupo de pesquisa decidiu lançar uma obra a cada dois anos. Assim, em 2020 publicou o terceiro livro denominado “Inovações Sociais e Públicas para o Desenvolvimento” com 12 capítulos (Vasconcellos et al., 2020). E a quarta obra, lançada em 2022, seguiu a sequência dos debates do livro anterior

em face de uma pesquisa financiada pelo CNPq, e, assim, denominou-se “Inovações Sociais e Inovações Públicas para Mudança Social e Desenvolvimento, com 11 capítulos (Vasconcellos et al., 2022). Os temas de todos os capítulos da série estão intimamente relacionados com gestão social e desenvolvimento local.

Partindo do entendimento de que gestão social não é apenas um campo teórico, o grupo organizou dois projetos de extensão em que se preocupa em se engajar diretamente com a sociedade a partir de quatro conceitos intrínsecos ao campo: participação, cooperação, inclusão e cidadania.

O primeiro projeto de extensão denomina-se “Escola Livre de Formação para Cidadania” que tem como objetivo apresentar e discutir os conceitos acima colocados com alunos da rede estadual de ensino fundamental, com idades entre 12 a 16 anos, por via de pequenos cursos e oficinas cujos conteúdos são ofertados de forma lúdica para fácil compreensão. As oficinas denominam-se: (a) Formação para participação; (b) Formação para cooperação; (c) Formação para inclusão; (d) Educação fiscal; e (e) Educação ambiental. As oficinas são ofertadas pelos alunos de mestrado e doutorado e os cursos e palestras para



os professores das escolas são proferidos pelos pesquisadores já formados. No momento, esse projeto está direcionado para uma escola estadual de ensino fundamental em um bairro periférico da cidade de Belém.

O segundo projeto de extensão, por sua vez, denomina-se “Observatório Paraense de Longevidade (OPL)”. O objetivo do OPL é fortalecer os conselhos municipais de direitos da pessoa idosa na provisão de políticas públicas que garantam melhor qualidade de vida a essa parcela da população, bem como contribuir para e com o debate sobre longevidade. O OPL tem 3 áreas de observação e ação, incluindo capacitações, que são: (1) os Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa; (2) as Escolas de ensino fundamental e (3) os municípios. Na primeira área o foco é no entendimento de como os conselhos estão estabelecidos e preparados para atuar na defesa dos direitos das pessoas idosas. Na segunda área de observação e ação, criou-se oficinas para professores, alunos e gestores de escolas para que entendam o processo de envelhecimento e ajam para garantido exercício dos direitos dos idosos pela vida, incluindo respeito à saúde, mobilidade, trabalho, dentre outros. Criou-se o selo “Escola Amiga do Idoso”. E a terceira área se vincula a capacitação de gestores públicos

municipais para atuarem no contexto da longevidade, incluindo a busca de financiamento para ações, programas, projetos e iniciativas voltadas à população idosa.

O GESDEL hoje está constituído por quatro linhas de pesquisa: (1) Administração Pública e Gestão Social; (2) Gestão Social para o Desenvolvimento e Meio Ambiente; (3) Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local e (4) Tecnologia Social e Desenvolvimento Territorial. O corpo de pesquisadores é formado por 5 pesquisadores *seniors*, 12 doutores que se engajaram no grupo ainda enquanto estudantes, e 28 estudantes em fase de titulação em nível de mestrado e doutorado. Embora o número seja elevado, o engajamento nas atividades são proporcionais ao tempo de participação no grupo e na apropriação dos conceitos e teorias fundamentais para discussão e ação. As atividades do grupo são planejadas anualmente quando se define a agenda de reuniões, palestras, debates e metas a serem alcançadas, seja em termos de produção científica, seja em ações de pesquisa-ação e extensão universitária, e que evidentemente estão de acordo com o tempo disponibilizado por cada componente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS



E assim, o grupo de pesquisa GESDEL já tem 12 anos de história contribuindo com a produção e aplicação de conhecimentos na interrelação entre gestão social e desenvolvimento local na Amazônia. Ao mesmo tempo em que produz ciência, atua também na organização dos conhecimentos e experiências práticas já existentes na região por muito tempo, mas que não foram analisadas sob o campo de públicas e da ciência da administração.

O grupo entra na idade da pré-adolescência com produção e engajamento dos pesquisadores com a sociedade que é típico dos pressupostos do campo da gestão social. O GESDEL desenvolve uma ciência engajada e implicada com e para o desenvolvimento local para contribuir, sobretudo, com grupos sociais mais vulneráveis e excluídos dos projetos clássicos de desenvolvimento que tem a economia como carro condutor. O GESDEL tem “as pessoas” como centralidade do desenvolvimento.

O GESDEL se consolida e cada vez mais avança no sentido de desenvolver a ciência cidadã em que os atores locais são partícipes e sujeitos no processo de construção de conhecimentos, ao mesmo tempo em que pratica os pressupostos teóricos

elaborados a partir dos resultados das pesquisas do grupo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boullosa, R., Schommer, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa? In Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 3, Juazeiro/Petrolina. Anais..., Juazeiro/Petrolina: NIGS/Univasf. 1 CD ROM, maio, 2009.

Boullosa, R. De F., Schommer, P. C. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? Anais Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 32, Rio de Janeiro., Rio de Janeiro: Anpad. 1 CD ROM, setembro, 2008.

Cançado, A. C.; Tenório, F. G. ; Pereira, J. R. . Gestão social: epistemologia de um paradigma. 3. ed. Palmas: Universidade Federal do Tocantins, 2022.

Chambers, Robert. Rural Development: putting the last first. Routledge: London, 1983

Chambers, Robert. Whose reality counts? putting the first last. Intermediate Technology Publications: London, 1999

Chambers, Robert. Ideas for development. Routledge: London, 2005

Freire, Paulo. Pedagogia do oprimido. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

Freire, Paulo. Educação como prática da liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

Freire, Paulo. Pedagogia da esperança: um reencontro com a Pedagogia do oprimido. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

Tenório, Fernando G.. O programa de estudos em gestão social da EBAP/FGV e relato de pesquisa com metodologias participativas. Cadernos de Pesquisa, Rio de Janeiro, v. 5, 1993.

Vasconcellos Sobrinho, Mário; Vasconcellos, A. M. A. (Org.) . Ações públicas, redes de cooperação e desenvolvimento local: experiências e aprendizados de gestão social na Amazônia. 1. ed. Belém: Unama, 2016.

Vasconcellos Sobrinho, M.; Vasconcellos, A. M. A.; Andrade, H. C. P.; Nebot, C. P. (Org.). Gestão Social & Território: práticas



participativas para desenvolvimento territorial.  
1. ed. Belém: Unama, 2018.

Vasconcellos Sobrinho, Mário; Rodrigues, D. C.  
; Vasconcellos, A. M. A. ; Nebot, C. P. .  
Inovações sociais e públicas para o  
desenvolvimento. 1. ed. Belém: Unama, 2020.

Vasconcellos Sobrinho, M.; Vasconcellos, A.  
M. A.; Barros, J. N.; Nebot, C. P. (Org.) .  
Inovações sociais e Inovações Públicas para  
Mudança Social e Desenvolvimento. 1. ed.  
Belém: Unama, 2022.





14ª Edição - 2024

## 11. A construção de um novo curso do Campo de Públicas no Sul da Bahia

*The construction of a new course in public field in Southern Bahia*

*La construcción de un nuevo curso en el Campo de Públicas en el Sur de Bahía*

**Valéria Giannella<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup>Coordenadora do Bacharelado em Gestão Pública e Social. Pós-Doutora em Gestão Social e Desenvolvimento Local (CIAGS/UFBA). Professora da UFSB. E-mail: [valeria.giannella@csc.ufsb.edu.br](mailto:valeria.giannella@csc.ufsb.edu.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2523004549190093>



## **Resumo**

O presente texto relata a experiência de implantação do Bacharelado em Gestão Pública e Social (BGPS) no âmbito da Universidade Federal do Sul da Bahia, uma das “novas universidades” implementadas pela Dilma em 2013. Na posição de quem coordenou o GT para a construção do Curso e agora é coordenadora do mesmo, apresento a oportunidade e o desafio que foi construir um novo curso do Campo de Públicas no contexto de uma instituição que nasceu com pretensões epistemologicamente, metodologicamente e politicamente inovadoras. Mostrando como os princípios constitutivos da Gestão Social perpassam a ação da própria UFSB, encerro destacando as ações do BGPS nesse âmbito.

**Palavras-chave:** Educação Pública; Novas Universidades; UFSB, Bacharelado em Gestão Pública e Social.



## INTRODUÇÃO

A Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) tem sido uma das “novas universidades” da última leva, sancionadas pela Presidenta Dilma, em 2013. Nasceu a partir de uma visão inovadora (ALMEIDA FILHO, COUTINHO, 2019) e de um processo de construção que poderia ser enquadrado nos moldes da Gestão Social, envolvendo os principais atores do território do Sul e Extremo Sul da Bahia; no entanto, naquele momento, este referencial não estava entre os que os protagonistas do processo utilizaram.

Descrever a UFSB seria tarefa para mais que um artigo e, de fato, teses e livros já foram elaboradas e publicados a respeito (TUGNY; GONÇALVES, 2020; PIMENTEL, 2023); aqui baste dizer que esta instituição nasceu pautada no ideal de uma educação superior capaz de inverter o paradoxo da Universidade no Brasil (onde a pública é para as elites e a particular é para o povo); educação que fosse de excelência e popular ao mesmo tempo; baseada no reconhecimento de fenômenos históricos como o colonialismo e racismo epistêmicos e, portanto, pautada no resgate dos saberes dos povos originários e suas culturas, para promover um “encontro de saberes”

(CARVALHO, 2020). A prática da interdisciplinaridade, a valorização das “Epistemologias do Sul” (SANTOS, MENESES, 2010) e a missão de estar a serviço do desenvolvimento territorial, foram marcas importantes desde a sua origem, junto com a preocupação pela arquitetura pedagógica e metodológica, a partir da qual: implantar a sua proposta (adoção do regime de ciclos, do período letivo quadrimestral e uso constante de metodologias ativa e das tecnologias na educação). Vale lembrar que a instituição se organizou em três Campi, funcionando inicialmente em interação (hoje esta característica foi redefinida): são eles o Campus Jorge Amado (em Itabuna); o Sosígenes Costa (em Porto Seguro) e o Paulo Freire (em Teixeira de Freitas); perfazendo a territorialização da Universidade em uma vasta porção do Estado da Bahia que não contava, na época, com nenhuma Universidade Federal.

Cheguei na UFSB em 2015, depois de conhecer a proposta do seu Plano Orientador no ano anterior, enquanto estava vinculada à UFCa (mais uma das novíssimas universidades criadas por Dilma), e me interessei por uma redistribuição, devido à informação de que a criação de um curso de gestão estava nos planos de expansão da oferta da UFSB. De fato, até 2019, os muitos percalços que afetaram as universidades



brasileiras, desde 2014 e, com mais dureza, as instituições mais jovens, tornaram impossível a implantação de um novo curso do campo de públicas, não existindo, materialmente, uma quantidade mínima de docentes que pudessem dar conta da tarefa. Em 2019, foi finalmente possível a constituição de um Grupo de Trabalho com vistas à elaboração do Plano Pedagógico de Curso do Bacharelado em Gestão Pública e Social em Porto Seguro. O GT, que tive a honra de coordenar, incluía, além das e dos docentes interessadas/os e possivelmente aptas/os a ministrar componentes curriculares no futuro curso, também doutorandas/os, e estudantes de graduação. Em dezembro de 2020, o PPC do Bacharelado em Gestão Pública e Social (BGPS) foi aprovado e, em fevereiro de 2021, em plena pandemia de Covid-19, o BGPS deu os seus primeiros passos, enfrentando as múltiplas dificuldades e desafios que a doença acarretou.

Olhando este momento pelo lado estudantil, eles/as tiveram que se adaptar ao ensino remoto; privadas/os do natural e estimulante convívio com docentes e colegas discentes, tiveram fortes dificuldades de vinculação à vida universitária; manifestaram (como no Brasil inteiro), fortes tendências à desistência de seu percurso acadêmico, ou, nos melhores casos, impossibilidade

de acompanhar o que estava definido pelo PPC como “fluxo ideal”, certamente desenhado para tempos menos trágicos do que eles e nós, todas e todos, atravessamos.

A volta da UFSB para alguma forma de normalidade se deu, conforme decisão do Conselho Superior da instituição, em reunião realizada no dia 18 de maio de 2022, de forma que as atividades acadêmicas presenciais fossem retomadas a partir de junho de 2022. Portanto, fica evidente que, da breve história do Curso de Bacharelado em Gestão Pública e Social, quase metade dela, até o momento, foi trilhada em tempos de pandemia e via ensino remoto emergencial. Apesar de todas estas dificuldades o BGPS cresceu bastante e segue trilhando a missão de contribuir com a gestão pública e social do seu território.

## **GESTÃO SOCIAL NA UFSB**

Antes de avançar evidenciando de forma específica as atuações realizadas pelo BGPS no seu curto tempo de vida, quero salientar o quanto a existência da UFSB e a forma como ela vem sendo construída, aludem fortemente a princípios e objetivos da gestão social. Como exemplo disso, vou assumir o forte compromisso com a valorização das culturas e saberes dos povos e comunidades tradicionais, que



ocupavam os territórios em que a Universidade está inserida bem antes da tal “descoberta” portuguesa. Em cerimônia recente, no segundo dia de acolhida de calouros no semestre 2024.1 (em 5 de março de 2024), este compromisso e os seus frutos (certamente ainda incipientes) foram manifestos para todas/os presentes ao ser inaugurado no campus Sosígenes Costa, em Porto Seguro, um painel indígena, realizado por uma artista Pataxó junto de dois estudantes indígenas de cursos de artes da UFSB. Nessa oportunidade, todas/os intervenientes foram lideranças Pataxós que, com muita força, reivindicaram o pleno direito do seu povo em estar no lugar da Universidade e destacaram como, esta última, mesmo se atribuindo, já desde o nome, um valor de universalidade, desprezou e negou, durante séculos, os saberes ancestrais e não acadêmicos dos povos originários, assim como tantos outros saberes populares e não por isso, menos valorosos. O momento de alegria foi coroado pelas boas vindas à primeira docente indígena, ela também de etnia Pataxó, recém empossada no campo das artes. Este feito mostra a tendência, que ainda necessita ser consolidada, de uma universidade que, passo a passo, se torna mais preta, mais indígena, mais quilombola, refletindo o objetivo de

chegar a ter a cara dos territórios em que atua .

## **A AÇÃO DO BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA E SOCIAL NO TERRITÓRIO**

O BGPS nasce como curso firmemente inserido no Campo de Públicas e que interpreta as missões da UFSB (já destacadas acima) para a área crucial da gestão pública e social do território. Isso em uma região de grande valor ambiental e cujas características socioterritoriais originam elevada conflitualidade entre comunidades tradicionais, interesses econômicos e as elites que historicamente agenciam eles. Um território onde as características próprias da cultura política ainda são o autoritarismo, o clientelismo o patrimonialismo.... e onde a cena política é ocupada sistematicamente pelas mesmas figuras, das mesmas famílias, que se revezam no poder à revelia de qualquer aparência democrática.

Neste contexto, o curso investe em ações capazes de tornar perceptíveis outras formas de se pensar o governo do território, através da construção dialógica e participativa de políticas públicas, além de assumir um forte compromisso extensionista, inclusive para atender à normativa que determina o 10% da carga horaria de cada curso



ser integralizado pela extensão. Esta vertente da ação universitária pretende constituir uma marca importante, dentro do BGPS, em busca de viabilizar a construção do percurso formativo dos e das estudantes, da forma mais autônoma e automotivada possível (Giannella, 2022), mobilizando o conceito de construção do currículo como “experiência integral” (ibid.).

Para concluirmos este breve relato, trago abaixo, de forma resumida, as principais ações do BGPS, promovidas e coordenadas pelas/os docentes, buscando mobilizar as e os estudantes como co-protagonistas e trazendo os atores e sujeitos do território no espaço da universidade para dele se apossar.

### **PROJETOS DE EXTENSÃO**

- Programa de Promoção dos Direitos Pluriétnicos-Culturais e Sociais para o Pleno Exercício da Cidadania e o Bem Viver dos Povos Indígenas: Aragwaksã 2024 - I Seminário Nacional de Etnovivências em Territórios Indígenas e o Enfrentamento à Crise Climática. (coordenado pelo prof. Altamar Felberg).

- Cinema Comentado – surdez em foco. Desde 2022 e até hoje a prof<sup>ª</sup>. Daniane Pereira, especializada em educação inclusiva e acessibilidade, promove a

atividade que visa debater os temas da aprendizagem da Língua de Sinais Brasileira usando o cinema comentado. (2022-2024)

- VIII Encontro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Especial e Inclusiva: contextos de formação, políticas e práticas de educação inclusiva (GEPEEI); coordenado pela prof<sup>ª</sup>. Daniane Pereira (2024; o encontro é periódico, desde 2022).

- XIII Encontro do Grupo de Estudos em Língua de Sinais Brasileira (GELIS); coordenado pela prof<sup>ª</sup>. Daniane Pereira (2024, o encontro é periódico, desde 2022).

- Projeto de assessoria ao Assentamento Tropa Costeira para gestão comunitária do território; coordenado pelo prof. Paulo Dimas Rocha de Meneses (2023-24).

- Mapeamento socioambiental em Terras Indígenas do Mosaico de Áreas Protegidas do Extremo Sul da Bahia; coordenado pelo prof. Paulo Dimas Rocha de Meneses (2022-24).

- Projeto Gameleira: plano de gestão ambiental e agroecológica da aldeia Tupinambá Serra do Padeiro; coordenado pelo prof. Paulo Dimas Rocha de Meneses (2022-24 - conta com participação do professor Augustin



de Tugny).

- Educação em Direitos Humanos na escola pública: tecendo diálogos interdisciplinares em parceria com o Câmara Jovem; Coordenado pela prof.<sup>a</sup> Carolina Bessa (2022)

Assessoria a comunidades extrativistas para revisão do Plano de Manejo da RESEX Corumbau; coordenado pelo prof. Paulo Dimas Rocha de Meneses (2021-2023 - contou com participação do professor Antônio Armando Ulian do Lago Albuquerque)

- Elaboração de projetos de arquitetura em comunidades tradicionais e rurais; coordenado pelo prof. Paulo Dimas Rocha de Meneses. (2021-24)

- Câmara Municipal de Porto Seguro e UFSB: formação conjunta em fundamentos constitucionais, legislativo e políticas públicas participativas. 2021 (Coordenado pela prof.<sup>a</sup> Carolina Bessa, contou com a Participação da prof.<sup>a</sup> Valéria Giannella e outras docentes do BGPS, durante duas edições seguidas).

- Formação Livre em Gestão Social e Metodologias Integrativas para atores sociais do município de Porto Seguro-BA; coordenado pela prof.<sup>a</sup> Valéria Giannella (2020).

## EVENTOS

- I Jornada de Gestão Pública e Social da UFSB – 2023. Tema: Os múltiplos campos de atuação na gestão pública e social (coordenado pelo prof. Altamar Felberg; prof.<sup>a</sup> Rocio Alvarez), foi co-organizado com as e os discentes do Curso e contou com a participação de docentes do Curso e de lideranças do território).

- Debate aberto: Escola do Legislativo Municipal: seu papel na formação local e no acesso a direitos (2023; coordenado pela prof.<sup>a</sup> Carolina Bessa).

- Seminário “Movimentos Sociais, Políticas Públicas e Violência contra a Mulher”; entre as convidadas estavam a Prof.<sup>a</sup> Lina Faria (UFSB), Samira Bueno (FBSP), Prof.<sup>a</sup> Caroline Lima (UNEB), Gilsea Azeredo (REDE CAM-PS), Caroline Duarte (Coletivo Parto Seguro), Renata Carvalho (Liga de Igualdade de Gênero/UFSB); coordenado pela prof.<sup>a</sup> Rocio Alvares (2023).

- I Seminário nacional de educação especial na perspectiva inclusiva; coordenado pela prof.<sup>a</sup> Daniane Pereira (2023).

- I Seminário nacional de educação bilíngue de pessoas surdas; coordenado pela prof.<sup>a</sup> Daniane Pereira (2023).

- 2º Colóquio Políticas Públicas e



Direito Administrativo, 2022, tema: Desafios, teorias e metodologias de análise de políticas públicas; coordenado pela prof<sup>a</sup>. Carlina Bessa e Patrícia Aurêlia Del Nero (o 3º Colóquio está previsto para maio de 2024).

- Gestão Social, Autonomia e Encontro de Saberes. Como construir uma gestão social que faça da escuta e do encontro de saberes um princípio fundante? Estiveram conosco para debater: Daniel Munduruku, liderança indígena do povo Munduruku, escritor e presidente do Instituto UKA, Casa dos saberes ancestrais. Carlos Alberto Pinto dos Santos, Coordenador da Comissão Nacional pelo Fortalecimento das Reservas Extrativistas Marinhas e liderança da RESEX Canavieiras. Kãhu Pataxó, liderança do Povo Pataxó, já coordenador geral do Movimento Unido dos Povos e Organizações Indígenas do Estado da Bahia. Junho 2021.

-1º Colóquio Políticas Públicas e Direito Administrativo, tema: Direito e Gestão- desafios contemporâneos na Administração Pública Brasileira; coordenado pela prof<sup>a</sup>. Carlina Bessa e Patrícia Aurêlia Del Nero (2021).

### **FÓRUNS TEMÁTICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

- I Fórum das mulheres da Costa (em

parceria com o Governo do Estado da Bahia, Instituto Mãe Terra, CET em movimento (Coordenação Estadual dos Territórios), Município de Porto Seguro, e Coletivos e grupos de mulheres do território; setembro 2023).

- Fórum de mobilidade e sustentabilidade de Porto Seguro (promovido pelo Diretório Central dos Estudantes e pelo BGPS. Contamos com a participação do prof. Joel Felipe, do Núcleo de Estudos e Intervenções nas Cidades da UFSB em Itabuna, da arquiteta Ana Zambuia, do Vereador de Porto Seguro, Vinícius Parracho e do Secretário de Mobilidade do Município. Março 2023).

### **ATIVIDADES FORMATIVAS**

- Universidade dos Povos - formação de construtores e defensores de território: Introdução à arquitetura e bioconstrução; coordenado pelo prof. Paulo Dimas Rocha de Meneses (Janeiro de 2024).

- I Seminário nacional de educação especial na perspectiva inclusiva; coordenado pela prof<sup>a</sup>. Daniane Pereira (2023). Atividade de extensão com explícito caráter formativo.

- I Seminário nacional de educação bilíngue de pessoas surdas; coordenado pela prof<sup>a</sup>. Daniane Pereira (2023).



Atividade de extensão com explícito caráter formativo.

- Projeto de mediação comunitária: Escuta e Conflito. Partilha de experiências e práticas. Construção das bases para um núcleo de mediação comunitária no Baianão (Porto Seguro, BA) Com Valéria Giannella (BGPS); Débora Pontalti; Estela Gomes (Umapaz, S. Paulo). Setembro 2022.

- Câmara Municipal de Porto Seguro e UFSB: formação conjunta em fundamentos constitucionais, legislativo e políticas públicas participativas. 2021 (Coordenado pela prof.<sup>a</sup> Carolina Bessa, contou com a Participação da prof.<sup>a</sup> Valéria Giannella e outras docentes do BGPS). O projeto de extensão redundou em atividades formativas direcionadas para vereadores e ativistas sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA FILHO, Naomar; COUTINHO, Denise. Counter-hegemonic higher education in a remote Coastal Region of Brazil: the Federal University of Southern Bahia as a case study. In: AMAN, Robert, IRELAND, Timothy (ed.). Educational alternatives in Latin America: new modes of counter-hegemonic learning, 2019.

CARVALHO, José, J. de. Encontro de Saberes, descolonização e transdisciplinaridade: três conferências introdutórias. In: TUGNY, Rosângela. P. de, GONÇALVES, Gustavo. (org.). Universidade popular e encontro de saberes. Salvador: EDUFBA; Brasília: Instituto de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa - UNB, 2020, p. 13-56.

GIANNELLA, Valéria. Pedagogia crítica para a gestão pública e social: o dispositivo da Oficina Temática como experiência integral. Revista Internacional de Educação Superior, RIESup, Unicamp. 2022.

PIMENTEL, Álamo. Diásporas da educação superior no presente: a interiorização de uma universidade vista de dentro de uma escola pública. Salvador: EDUFBA, 2023

SANTOS, B.S., & Meneses, M.P. (Org). (2010). Epistemologias do Sul. São Paulo: Ed.Cortez.

TUGNY, Rosângela. P. de; GONÇALVES, Gustavo (org.). Universidade popular e encontro de saberes. Salvador: EDUFBA; Brasília: Instituto de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa -UNB, 2020.





14ª Edição - 2024

## 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.

#### 1.1. Praticando Gestão Social

No caso dos trabalhos submetidos para o projeto “Praticando Gestão Social”, a estrutura pode ser simplificada, sendo obrigatório o resumo e palavras-chave nas três línguas (português, inglês e espanhol) e referências bibliográficas.

As demais subdivisões do texto bem como suas partes ficam a critério do autor.

O limite de páginas é de até 15, contando todos os elementos do arquivo. Em relação à fonte, é obrigatório o uso de Times New Roman, tamanho 12, e espaçamento 1,5 (exceto no resumo, onde deve ser 1,0).



## **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 ou “Praticando Gestão Social”: 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

## **3. Anonimato dos autores:**

As informações sobre os autores não poderão constar nem no texto, tampouco nas propriedades do arquivo. É necessário atentar para a 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:**

