



# ENAPEGS 2018

X Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social

**DIÁLOGO COMO RESISTÊNCIA:**  
Gestão Social, Crises e Futuro das Democracias

**Anais do X Encontro Nacional de Pesquisadores  
em Gestão Social - ENAPEGS**

**20 a 24 de maio de 2018**

**EIXO 3  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO  
SOCIAL DE TERRITÓRIO**

## **Organizadores**

Francisco Ranieri Moreira da Silva  
Jeová Torres da Silva Júnior  
Ives Romero Tavares do Nascimento  
Waleria Maria Menezes de Moraes Alencar

**UFCA**  
UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO CARIRI  
PROEX | PRPI | PROCULT

**LIEGS**  
Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social

**ITEPS**  
Instituto Tecnológico de Empreendedorismo  
Político e Social | UFCA

**RGS**  
REDE DE PESQUISADORES  
EM GESTÃO SOCIAL





# ENAPEGS 2018

X Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social

## DIÁLOGO COMO RESISTÊNCIA: Gestão Social, Crises e Futuro das Democracias

Anais do X Encontro Nacional de Pesquisadores  
em Gestão Social - ENAPEGS

20 a 24 de maio de 2018

EIXO 3  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO  
SOCIAL DE TERRITÓRIO

### Organizadores

Francisco Raniere Moreira da Silva  
Jeová Torres da Silva Júnior  
Ives Romero Tavares do Nascimento  
Waleria Maria Menezes de Moraes Alencar

**UFCA**  
UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO CARIRI  
PROEX | PRPI | PROCULT

**LIEGS**  
Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social

**ITEPS**  
Instituto Tecnológico de Empreendedorismo,  
Paradigma e Sustentável | UFCA

**RGS**  
REDE DE PESQUISADORES  
EM GESTÃO SOCIAL



## Patrocínio:



## Apoio de mídia:



## Apoio:



GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ



PATRIMÔNIO DA CHAPADA DO ARARIPE



JUAZEIRO DO NORTE  
cidade de fé e trabalho  
PREFEITURA MUNICIPAL



Fundação  
Demócrito Rocha



URCA  
Universidade Regional do Cariri

## Parceria:



Faculdade Paraíso - CE

**COORDENAÇÃO GERAL**  
Jeová Torres Silva Jr. (UFCA)

**COORDENAÇÃO CIENTÍFICA**

Francisco Raniere Moreira da Silva (UFCA)

**MEMBROS DA COMISSÃO ORGANIZADORA**

Augusto de Oliveira Tavares (UFCA)  
Cícera Mônica da Silva Sousa Martins (UFC)  
Cleónisia Alves Rodrigues do Vale (UFCA)  
Danyelle Queiros Lima Chagas (FAP-CE)  
Eduardo Vivian da Cunha (UFCA)  
Ives Romero Tavares do Nascimento (UFCA)  
Régio Hermilton Ribeiro Quirino (FAP-CE)  
Sílvia Roberta Oliveira e Silva (FAP-CE)  
Waléria Maria Menezes de Morais Alencar (UFCA)

**COMITÊ CIENTÍFICO**

Airton Cardoso Caçado (UFT)  
Ariadne Scalfoni Rigo (UFBA)  
Fernando Guilherme Tenório (FGV-RJ)  
Genauto Carvalho de França Filho (UFBA)  
José Roberto Pereira (UFLA)  
Ladislau Dowbor (PUC-SP)  
Luciano Antonio Prates Junqueira (PUC-SP)  
Magnus Luiz Emmendoerfer (UFV)  
Paula Chies Schommer (UDESC)  
Rosa Maria Fischer (USP)  
Rosinha da Silva Machado Carrion (UFRGS)  
Sylmara Lopes Francelino Gonçalves Dias (USP)  
Tânia Margarete Mezzomo Keinert (IS/SES/SP)  
Tânia Maria Diederichs Fischer (UFBA)

**NORMALIZAÇÃO**

Taís Regina Dias Gama Nunes  
Tatiana Cristina Dias Gama Nunes

**DIAGRAMAÇÃO**

Taís Regina Dias Gama Nunes  
Tatiana Cristina Dias Gama Nunes  
Jônatas José Lobo Oliveira

**AVALIADORES**

Abdon Ribeiro  
Adelia Alencar Brasil  
Adriana Fumi Chim Miki  
Airton Cardoso Caçado  
Alan Ferreira Freitas  
Alcides Fernando Gussi  
Alex Luiz Barros Vargas  
Alice Dianezi Gambardella  
Ana Maria Albuquerque Vasconcellos  
Anderson Gheller Froehlich  
Andrea Leite Rodrigues  
Andreia Cardoso Ventura  
Andre Silva Pomponet  
Armindo dos Santos de Sousa Teodósio  
Augusto de Oliveira Tavares  
Bianca Burdini Mazzei  
Breyner Ricardo Oliveira  
Bruno Luan Cardoso  
Caio Cesar Medeiros Costa  
Carla Pasa Gomez  
Carlos Alberto Sarmento do Nascimento  
Carlos Frederico Bom Kraemer  
Cecilia Matonte Silva  
Cícera Mônica da Silva Souza Martins  
Cicero Augusto Prudêncio Pimenteira  
Cintia Moura Mendonça  
Claudiani Waiandt  
Cleyton Feitosa  
Conceição Malveira Diogenes  
Cristiane Betanho  
Cristiano Castellao  
Daniel Neto Francisco  
Diana Cruz Rodrigues  
Diego Coelho do Nascimento  
Diná Andrade de Lima Ramos  
Diogo Ferreira Redo  
Doraliza Auxiliador A. Monteiro  
Douglas Mendonsa  
Edgilson Tavares Araújo  
Edimeia Ribeiro  
Edina Souza Ramos Mendes  
Edson Sadão Likuza  
Eduardo Vivian Cunha

Elei Chavier Martins  
Emerson Silva Santos  
Estevão Limas Arrais  
Fabio Resende  
Fabio Sousa Mendonça de Castro  
Fabricio Noura Gomes  
Flávia Mazadro  
Francine Remalho de Aguiar  
Francisco Raniere Moreira da Silva  
Geovani de Oliveira Tavares  
Herbeth Christiano Pereira de Andrade  
Hironobu Sano  
Ian Requião de Castro  
Iana Carla Couto  
Ilzver de Matos Oliveira  
Inacilma Rita Silva Andrade  
Ingrid Mazza Matos Ramos  
Iranilde de Oliveira Silva  
Isavel Sampaio Angelim  
Italo Anderson Santos Araújo  
Italo Anderson Taumaturgo dos Santos  
Ives Romero Tavares do Nascimento  
Janaina Lopes Pereira Peres  
Janaina Melo  
Janaina Rute da Silva Dourado  
Jaqueline Dourado do Nascimento  
Jean Carlos Machado Alves  
Jeferson Antunes  
Jéssica Moliterno Genú  
João Martins de Oliveira Neto  
John Wilkinson  
Jones Nogueira Barros  
José de Arimateia Valadao  
Josevana de Lucena Rodrigues  
Juarez Paiva  
Julio Cesar Andrade de Abreu  
Leandro Saraiva  
Leonardo Prates Leal  
Liana de Andrade Esmeraldo Pereira  
Ligia Alvares Mata Virgem  
Lindijane Souza Bento Almeida  
Luciana Bessa Silva  
Luciana Rodrigues Ferreira  
Luisa Cherem Pereira  
Luiz Arthur Silva de Faria  
Luiz Fernando Macedo Bessa  
Lys Maria Vinhaes Dantas  
Manuela Ramos Silva  
Marcia Regina Ferreira  
Marcio De Albuquerque Vianna

Maria Amélia Jundurian Cora  
Maria Helena Andrade  
Maria Laís Santos Leite  
Maria Nezilda Culti  
Mario Vasconcellos Sobrinho  
Mauricio de Albuquerque Vianna  
Milton Jarbas Rodrigues Chagas  
Nathália Figueiredo de Azevedo  
Osia Alexandrina Vasconcelos  
Patricia Maria Emerenciano de Medonça  
Patria Maria Mendonça  
Patricia Vendramini  
Patrick Maurice Maury  
Paulo Reis  
Paulo Ricardo da Costa Reis  
Rafael Junior dos Santos  
Figueiredo Salgado  
Raoni Azeredo  
Renata Callaça Gadioli  
Rezilda Rodrigues Oliveira  
Riyuso Ikeda Junior  
Roberto Sanches Padula  
Ronalda Barreto  
Rosana de Freitas Boulosa  
Rosangela Dias Oliveira da Paz  
Rose Martins Tavares  
Salette Gonçalves  
Sandra Gomes  
Sandro Benedito Sguarezi  
Sandro Luis Gaia Pamplona  
Sandro Pereira Silva  
Saulo Gomes Batista  
Shirlene Consuelo Alves Barbosa  
Sindely Chahim de Avellar  
Alchorne  
Socorro Lima  
Sonia Aparecida Beato Ximenes de Melo  
Suzanne Érica Nóbrega Correia  
Tadeu Lucas de Lavor Filho  
Tatiana Aparecida Ferreira Doin  
Teresa Pires  
Thaynah Barros de Araújo  
Thiago Ferreira Dias  
Valdemir Pires  
Valeria Giannella  
Verônica Macário de Oliveira  
Vinicius Farias Moreira  
Vinicius Henrique Brandão  
Wellington Migliari  
Wendell de Freitas Barbosa  
Zilma Borges

S588 ENAPEGS (10.: 2018: Juazeiro do Norte, CE)  
Anais do X Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (Eixo 3: desenvolvimento e gestão social de território – Juazeiro do Norte: UFCA, 2018. 522p.: il.  
Vários autores  
1. Gestão Social. 2. Políticas Públicas. 3. Democracia. 4. Anais. I. Título. II. UFCA. III. Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social.

CDD 351

# SUMÁRIO

GESTÃO SOCIAL, PARTICIPAÇÃO E ARTICULAÇÃO DOS ATORES LOCAIS ENVOLVIDOS COM AGRICULTURA FAMILIAR EM SEROPÉDICA-RJ PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL ..... 8

*Márcio de Albuquerque Vianna; Carlos Alberto Sarmiento do Nascimento; Lamounier Erthal Villela*

PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DAS PUBLICAÇÕES NO PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES ..... 35

*Tamiris Cristhina Resende da Silva; Washington José de Sousa; Luana Ferreira dos Santos*

CONTRIBUIÇÕES DAS ABORDAGENS MESO E COGNITIVAS DA TEORIA DA REGULAÇÃO À ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO: GESTÃO SOCIAL NO COLEGIADO TERRITORIAL DA BAIÁ DA ILHA GRANDE/RJ E DISPOSITIVOS INSTITUCIONAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR..... 57

*Mathieu Eyméric Fruleux; Lamounier Erthal Villela; Armino dos Santos de Sousa Teodósio*

REVISITANDO A POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS – PNGATI ..... 86

*Ariane Taísa de Lima; João Augusto Rodrigues; Alexandre Henrique Bocche; Prof. Dr. Nelson Russo de Moraes*

GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO LOCAL NA PEQUENA ÁFRICA (RIO DE JANEIRO - RJ) ..... 109

*Vinícius Henrique Brandão; Milena Manhães Rodrigues; Bianca Dos Santos Magalhães*

GESTÃO E CONTROLE SOCIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO RURAL DA BAÍA DA ILHA GRANDE, RJ ..... 128

*Diná Andrade Lima Ramos; Lamounier Erthal Villela*

PRÁTICAS DE GESTÃO SOCIAL NA PROMOÇÃO DA AGROECOLOGIA: O CASO DO PLANO TERRITORIAL (PTDRS) DO SUDESTE PARAENSE – AMAZÔNIA ORIENTAL ..... 154

*Valdir da Cruz Rodrigues; Silvana Benassuly Maués de Medeiros*

EXPLORANDO AS FISSURAS DO CAPITAL: DIÁLOGOS E TENSÕES DE DOIS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO COM DINÂMICAS ECONÔMICAS LOCAIS ..... 177

*Pedro de Almeida Costa; Ana Mercedes Sarria Icaza; Daniel Lacerda*

QUEM CUIDA, AMA? TRABALHO AGROECOLÓGICO E (RE)SIGNIFICAÇÕES EM UM ASSENTAMENTO RURAL..... 198

*Leonardo Victor de Sá Pinheiro; José de Queiroz Pinheiro; Fernanda Fernandes Gurgel*

PRÁTICA DE GESTÃO SOCIAL: A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DA CIDADE DE BELÉM ..... 224

*Herbert Cristhiano Pinheiro de Andrade; Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos; Mário Vasconcellos Sobrinho*

GESTÃO SOCIAL E BEM VIVER .....	<b>248</b>
<i>Alex Luiz Barros Vargas; Riyuzo Ikeda Júnior; César Augusto Miranda Guedes</i>	
TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL: SUBSÍDIOS PARA GESTÃO SOCIAL E AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL .....	<b>269</b>
<i>Irene Costa Freitas Guerreiro; Marise Teles Condurú</i>	
HETEROGENEIDADE DE LÓGICAS INSTITUCIONAIS NO SEMIÁRIDO ALAGOANO .....	<b>297</b>
<i>Carlos Everaldo Silva da Costa; José Raimundo Cordeiro Neto; Jackeline Amantino de Andrade</i>	
PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: BRASIL E ARGENTINA .....	<b>325</b>
<i>Thais Soares Kronemberger; Cezar Augusto Miranda Guedes; Fernando Guilherme Tenório</i>	
PROJETO TREVO SOLIDÁRIO: UMA EXPERIÊNCIA DE ENSINO APRENDIZAGEM ENTRE UNIVERSIDADE E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL .....	<b>358</b>
<i>Ana Victoria Nunes Campigotto; Júlia Wildner da Cunha; Aghata Karoliny Ribeiro Gonsalves</i>	
ANÁLISE DE UM ARRANJO PRODUTIVO LOCAL SOB A ÓTICA DA GESTÃO SOCIAL: O CASO DA SOCIEDADE DE AMIGOS DAS ADJACÊNCIAS DA RUA DA ALFÂNDEGA (S.A.A.R.A).....	<b>383</b>
<i>Lucimara Alexandre da Silva; Lamounier Erthal Villela; Mara Alexandre da Silva</i>	
ZONEAMENTO URBANO E SAÚDE AMBIENTAL: UM ESTUDO SOBRE AS MUDANÇAS LEGAIS DAS ZONAS ESPECIAIS DO PLANO DIRETOR DE JUAZEIRO DO NORTE-CE .....	<b>398</b>
<i>Diones Gomes da Silva; Maria Aparecida Fernandes; Helayne Candido Pereira</i>	
CIDADES INTELIGENTES E CICLOMOBILIDADE NO MUNICÍPIO DE BELÉM ....	<b>418</b>
<i>Luis Augusto Gonçalves Ramos; Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos; Mauro Margalho Coutinho</i>	
FORMAÇÃO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS AMAZÔNICO-TOCANTINENSES .....	<b>437</b>
<i>Nelson Russo de Moraes; Carolina Regazzo; Joicleia Juliate Fonseca</i>	
GESTÃO DE ATIVOS COMUNS EM REGIME DE PROPRIEDADE COMUM: EVIDÊNCIAS NA COMUNIDADE QUILOMBOLA FORTE DO CASTELO .....	<b>460</b>
<i>Ynis Cristine de Santana Martins Lino Ferreira; Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos</i>	
AÇÃO COLETIVA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: A EXPERIÊNCIA DA FUNDAÇÃO CASA GRANDE EM NOVA OLINDA – CE/BRASIL.....	<b>493</b>
<i>Waléria Maria Menezes de Moraes Alencar; Eric Pierre Sabourin</i>	
O PLANO DE MANEJO DO PARQUE NATURAL MUNICIPAL DAS DUNAS DE SABIAGUABA E DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA SABIAGUABA EM FORTALEZA – CEARÁ - BRASIL: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES ECOLÓGICAS.....	<b>508</b>
<i>Luciana Melo de Medeiros Rolim Campos; Paulo Eduardo Rolim Campos</i>	

## Apresentação

O **X Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS 2018)**, organizado pela Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS) em parceria com a Universidade Federal do Cariri (UFCA). Aconteceu entre os dias 20 e 24 de maio, em Juazeiro do Norte com a finalidade de compartilhar ideias, discutir e refletir conjuntamente sobre os diversos desafios que nos circundam, na academia e na sociedade. Nesta mesma ocasião, celebramos os 11 anos de atuação da RGS, e a volta à cidade de origem do I ENAPEGS, ocorrido em 2007.

O tema dessa edição: “Diálogo como Resistência: gestão social, crimes e futuro das democracias” evoca o cenário atual de fragilização dos pilares da democracia e, sobretudo, a análise crítica acerca deste fenômeno que estamos vivenciando. Aliado a esta mesma conjuntura de comprometimento das bases da democracia se verifica uma redução da opção pelo diálogo, da possibilidade de exposição do contraditório e da afirmação de arenas de participação para diversas manifestações.

A programação do ENAPEGS 2018 contou com **04 conferências**, **15 painéis temáticos** e **31 sessões simultâneas de apresentação de artigos e relatos de experiências**. Além destas atividades tradicionais, e fortalecendo o caráter inovador e experimental dos ENAPEGS, realizamos o **II Cine Gestão Social** com 2 programas de exibição e debate de curtas-metragens, a **Escola Livre em Gestão Social** com 10 oficinas e minicursos, e o **I Ateliê de Pós-Graduação**, onde foram discutidos os projetos de pesquisa de mestrandos e doutorandos no/do campo da Gestão Social.

**Prof. Dr. Francisco Ranieri Moreira da Silva**  
Coordenador Científico do X ENAPEGS

**Prof. Dr. Jeová Torres da Silva Júnior**  
Coordenador Geral do X ENAPEGS



## GESTÃO SOCIAL, PARTICIPAÇÃO E ARTICULAÇÃO DOS ATORES LOCAIS ENVOLVIDOS COM AGRICULTURA FAMILIAR EM SEROPÉDICA-RJ PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

*Márcio de Albuquerque Vianna*<sup>1</sup>  
*Carlos Alberto Sarmento do Nascimento*<sup>2</sup>  
*Lamounier Erthal Villela*<sup>3</sup>

### Resumo

O estudo discute o enfraquecimento da agricultura familiar em Seropédica-RJ, cujas grandes transformações socioeconômicas ocorreram nas duas últimas décadas. Por se tratar de um município próximo da capital do estado e da região portuária de Itaguaí mostra diminuição da atividade rural, resultando no êxodo, o que pode comprometer a segurança alimentar. Os objetivos da pesquisa são: (i) identificar os principais atores que propõem ações de desenvolvimento do território com base na Gestão Social, a fim de reconhecer os campos de poder; (ii) verificar como se dá a ação comunicativa, a interdependência e as interações dos agricultores com o poder público e com as instituições de pesquisa e extensão do local. Os procedimentos metodológicos foram de abordagem qualitativa e de caráter exploratório com pesquisa etnográfica por meio de entrevistas semiestruturadas com atores do local. Houve a observação participante com registro das questões abordadas nas reuniões dos conselhos municipais. Verificou-se dificuldades de permanência de agricultores devido às transformações socioeconômicas e ambientais atuais, assim como a fraca participação e Controle Social nas articulações nos conselhos municipais acerca da necessidade da inclusão dos agricultores nas políticas públicas visando o seu fortalecimento. É preocupante a reprodução socioeconômica das famílias para que resistam ao processo de especulação imobiliária vigente na região. Entretanto, Seropédica apresenta um grande potencial para a criação de laços fortes como ocorre nas associações em redes com maior governança participativa, as quais defendem os seus direitos de cidadania e lutam pela sustentabilidade ambiental, social e econômica.

**Palavras-chave:** Redes. Arranjos produtivos locais. Políticas públicas. Desenvolvimento territorial sustentável.

---

<sup>1</sup> Doutor pelo PPGCTIA/UFRRJ, docente do DTPE/IE/UFRRJ e do mestrado do PPGEduCIMAT/UFRRJ, e-mail: [marciovianamat@ufrj.br](mailto:marciovianamat@ufrj.br)

<sup>2</sup> Mestre pelo PPGDT/UFRRJ, Doutorando pelo PPGCTIA/UFRRJ, e-mail: [ca.sarmento@ig.com.br](mailto:ca.sarmento@ig.com.br).

<sup>3</sup> Doutor pela Université Paris III (Sorbonne-Nouvelle) Pós-Doutor Pela EBAPE-FGV, Docente do ICSA/UFRRJ, do PPGDT/UFRRJ e do PPGCTIA/UFRRJ, e-mail: [lamounier.ertal@gmail.com](mailto:lamounier.ertal@gmail.com).



## **SOCIAL MANAGEMENT, PARTICIPATION AND ARTICULATION OF LOCAL ACTORS INVOLVED WITH FAMILY AGRICULTURE IN SEROPÉDICA-RJ FOR SUSTAINABLE TERRITORIAL DEVELOPMENT**

### **Abstract**

The study discusses the weakening of family agriculture in Seropédica-RJ, whose major socioeconomic transformations occurred in the last two decades. Because it is a municipality near the capital of the state and the port region of Itaguaí shows a decrease in rural activity, resulting in the exodus, which may compromise food security. The objectives of the research are: (i) to identify the main actors that propose territorial development actions based on Social Management, in order to recognize the fields of power; (ii) to verify how the communicative action, the interdependence and the interactions of the farmers with the public power and with the institutions of research and extension of the place occur. The methodological procedures were qualitative and exploratory with ethnographic research through semi-structured interviews with local actors. There was participant observation with record of the issues addressed in the meetings of the municipal councils. Difficulties were observed for the permanence of farmers due to the current socioeconomic and environmental transformations, as well as the low participation and Social Control in the articulations in the municipal councils about the necessity of the inclusion of the farmers in the public policies aiming at their strengthening. It is worrying the socioeconomic reproduction of families to resist the process of real estate speculation in the region. However, Seropédica presents great potential for the creation of strong ties as it occurs in the associations in networks with greater participative governance, which defend their rights of citizenship and fight for the environmental, social and economic sustainability.

**Keywords:** Networks. Local productive arrangements. Public policy. Sustainable territorial development.

## 1 INTRODUÇÃO

Seropédica é um município que possui histórico de produção agrícola desde o século XIX com o bicho da seda, passando por políticas de assentamentos a partir da década de 1930 as quais assentou centenas de agricultores familiares e, mais ainda, com a instalação de um **polo de produção de conhecimento em agropecuária**<sup>4</sup> formado por instituições de ensino, pesquisa e extensão. Apesar desse histórico, vem sofrendo com o enfraquecimento das atividades voltadas à agricultura familiar nas últimas décadas. Contudo, esse polo de produção de conhecimento tem articulado muito pouco entre si e juntamente com o poder público local no sentido de reverter esse processo. Historicamente, as instituições que se fizeram presentes nesse território se comportaram com base em uma racionalidade instrumental (RAMOS, 1981), e foram criadas ou se instalaram no local a fim de alcançarem algum tipo de interesse próprio, seja em termos individuais, seja em termos institucionais. Tal racionalidade instrumental se materializou nas ações institucionais a partir de um crescimento exógeno do município, evidentemente, por estar muito próximo da região metropolitana. O impacto de todo esse processo é caracterizado como um tipo de intervenção tutorial e não participativo, no qual o agente externo identifica os problemas e as causas de um determinado território e estabelece cursos de ação para que sigam de forma prescritiva como a instalação de indústrias e condomínios logísticos, por exemplo.

Nos últimos anos o poder público municipal tem apoiado o crescimento econômico do município com a atração de indústrias, empresas mineradoras e empreendimentos logísticos pela proximidade com a Região Portuária de Itaguaí, cujos investimentos em escala global auferem maior PIB – Produto Interno Bruto – quando comparados aos dos pequenos agricultores, o que vem causando impactos socioeconômicos e socioambientais, levando-os a um processo de êxodo rural e desterritorialização (VIANNA, VILLELA e VIDAL, 2015). Outro fator que contribui para o esvaziamento das atividades rurais é a não inclusão dos pequenos agricultores no comércio local e nas agendas de políticas públicas como, por exemplo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar do Município – PNAE (VIANNA et al., 2016).

O processo de intervenção econômica com base na racionalidade instrumental inserida de forma vertical e avassaladora ao longo da história de Seropédica diminuiu a possibilidade de

---

<sup>4</sup> Esse artigo é um recorte da tese de doutoramento do primeiro autor defendida no ano de 2017 (VIANNA, 2017).

um desenvolvimento participativo, sobretudo, relacionado às questões que envolvem a coexistência da agricultura familiar nas agendas políticas locais.

Embora o fenômeno do êxodo esteja em curso, percebe-se a tendência e o surgimento de algumas articulações e a criação de campos fortes de poder nos conselhos municipais e em algumas instâncias de resistência (RAMOS et al., 2016) como em associações e em comitês formados por produtores localizados em microbacias hidrográficas, assim como por grupos de agricultores orgânicos que atuam com certa racionalidade substantiva proporcionada pela Ciência Agroecologia. Tais articulações têm buscado a ação comunicativa por meio da participação, da gestão e do controle social com o poder público municipal. Mais ainda, buscam o fortalecimento de seus Arranjos Produtivos Locais – APLs – pelas parcerias e projetos com as entidades de pesquisa e extensão instaladas no município, embora em ações ainda pontuais, específicas e desarticuladas, mas que vem surtindo alguns efeitos positivos para o desenvolvimento do território, com ênfase na difusão dos conhecimentos locais, para a inclusão produtiva e comercial dos mesmos e para a segurança e soberania alimentar do município, a fim que haja o provável empoderamento, fortalecimento e resgate da agricultura familiar local. Em síntese, Seropédica tem mostrado um grande potencial para o desenvolvimento territorial sustentável para o meio rural, mas ainda apresenta divergências de interesses institucionais e dificuldades dialógicas entre os seus três principais atores: (i) os gestores do poder público municipal, (ii) as entidades de pesquisa, ensino e extensão instaladas no município e a (iii) sociedade civil organizada e representada pelos agricultores familiares locais.

Após a exposição inicial da complexidade dos fenômenos que envolvem a agricultura familiar no município de Seropédica-RJ face às mudanças socioculturais, ambientais e socioeconômicas discutidas nesta tese, o artigo apresentará em seguida algumas das dicotomias e contradições que envolvem as questões econômicas, rurais e ambientais nas diversas escalas, dimensões e perspectivas teóricas.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO: O MUNICÍPIO DE SEROPÉDICA**

Na escala local, faz-se necessária a discussão acerca do impacto econômico e ambiental das ações globais na implementação de megaprojetos no município de Seropédica-RJ, assim como observados em estudos recentes (VILLELA et al., 2014) realizados em Itaguaí, município vizinho, e que vem impulsionando o crescimento econômico e exógeno na região. Trata-se de

um município com historicidade de práticas rurais, mas que ao longo dos anos vem sofrendo um processo de “desruralização” (MOREIRA, 2003; PERICO, 2009) e “desterritorialização” (HAESBAERT, 1995). Atualmente, Seropédica é percebida como um polo logístico, industrial e minerador da região, dada a proximidade com a Região Portuária de Itaguaí<sup>5</sup>, a Rodovia Presidente Dutra e o recente Arco Metropolitano.

Ao discutir sobre a agricultura familiar nas diversas escalas, Costa e marinho (2008) apontam que por muitos anos a mesma foi tratada como mera fonte de subsistência para os agricultores, desconsiderando o caráter profissional e os fatores socioculturais desse modo de produção. Este fato levou a futuras discussões quando da implantação de políticas de desenvolvimento. Segundo o censo agropecuário (IBGE, 2007), a agricultura familiar equivale a 79% em relação a todo o pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários no Brasil. No Estado do Rio de Janeiro está em torno de 67%.

Na escala municipal, Seropédica localizada na Microrregião de Itaguaí, na Mesorregião Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (Figura 2), geomorficamente na Baixada Fluminense (ROCHA, 2014), ocupando uma área de 283,79 km<sup>2</sup>, município emancipado de Itaguaí desde 1995, apresenta, segundo dados do **censo realizado em 2010 pelo IBGE** (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), uma população rural de 17,8% contra 82,2% de população urbana.

**Tabela 1** – Dados da população de Seropédica em dez anos

Ano	População total (hab.)
2000 (IBGE)	65.260
2007 <sup>6</sup>	72.466
2010 (IBGE)	78.183

Fonte: IBGE, 2001 e 2011 e contagem da população em 2007 pelo Plano Diretor de Seropédica.

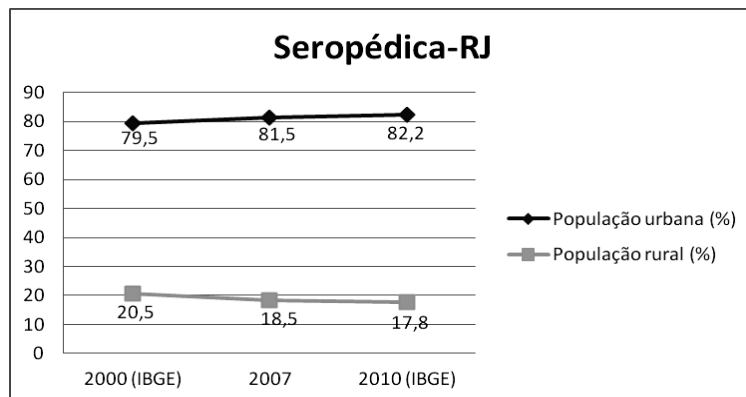
Embora haja um notável aumento populacional (Tabela 1) do município de Seropédica ao longo de 10 anos, percebe-se um avanço no processo de desruralização da população pelas

<sup>5</sup> A região portuária do município de Itaguaí envolve um pólo industrial, siderúrgico e petroquímico com a chegada de empresas como a Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA-TK), o estaleiro da Marinha do Brasil com a produção dos submarinos nucleares, a USIMINAS, a Petrobrás, a Gerdau, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a petrolífera LLX entre outras empresas menores que se instalaram nesse complexo industrial.

<sup>6</sup> Plano Diretor Participativo do Município de Seropédica, Lei 328/06. Disponível em <<http://www.seropedicaonline.com/prefeitura/leis-municipais/plano-diretor>>. Acesso em 27 mar 15.

estatísticas, pois no penúltimo censo (ano de 2000), o percentual de moradores da área rural era de 20,5 % da população total, sofrendo um declínio para 17,8%, como mostra o gráfico da Figura 4.

**Figura 1** – Tratamento gráfico da população rural de Seropédica em dez anos



Fonte: Gráfico elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE (2001 e 2011) e no censo municipal de Seropédica de 2007.

Com esses dados entende-se que as configurações rural-urbanas no município estão sendo impactadas pelos investimentos de grandes empreendimentos na região<sup>7</sup>, sobretudo acerca da diminuição da quantidade de moradores no meio rural, conforme indica ao gráfico da Figura 1. Além disso, a prefeitura não cria políticas municipais para a agricultura, embora aponte alguns aspectos de desenvolvimento rural em seu plano diretor participativo decenal. Um dos aspectos resultantes desse impacto é a possível redução da mão de obra no campo atraída pela oferta de empregos pelos empreendimentos de grande porte que podem comprometer a continuidade das atividades desempenhadas pela agricultura familiar no município.

**Figura 2** - Localização do município de Seropédica no Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Disponível <http://www.emater.rj.gov.br/imagens/mapa-mini-88.jpg> Acesso 21 abr 15.

<sup>7</sup> Diversas indústrias tem se instalado no município de Seropédica devido a construção da rodovia BR 493 no ano de 2014 mais conhecida como “Arco Metropolitano”, que liga o Porto de Itaguaí às demais localidades da Baixada Fluminense assim como à região norte do estado do Rio de Janeiro. Mais ainda, impactos ambientais como os áreas de Seropédica, o aterro sanitário e as indústrias mineradoras.

Historicamente Seropédica<sup>8</sup>, que até o final do século XIX tinha a atividade agrícola e agropecuária com a criação do “bicho-da-seda”<sup>9</sup> como sua principal característica socioeconômica na modalidade de produção em larga escala no regime escravocrata, sofreu profundas transformações no seu cenário histórico observada em três momentos marcantes. A primeira transformação ocorreu com a instalação da UFRRJ<sup>10</sup> na década de quarenta às margens da rodovia BR-465 que ligava o Rio de Janeiro a São Paulo. Momento este em que a estrutura do município passou a abrigar os alunos e professores oriundos de diversas regiões do país. O segundo momento foi relativo à integração do município de Seropédica à Região do Grande Rio, que aproveitou a infraestrutura já existente de “cidade dormitório” para abrigar trabalhadores e operários em função da notável expansão e desenvolvimento industrial na Microrregião de Itaguaí.

Observa-se um terceiro momento no qual ocorrem significativas transformações políticas, sociais, culturais e econômicas, pois o município passou a atrair empreendimentos industriais, logísticos e comerciais, que podem estar influenciando negativamente nas atividades rurais. Nesse contexto, a agricultura familiar passa a sofrer retrações, pois as atividades agropecuárias não oferecem um notável rendimento e não contribuem significativamente para o PIB do município. Há ainda uma forte especulação imobiliária em áreas antes agrícolas e agora residenciais e/ou industriais. Também os rendimentos auferidos na construção civil e em outras atividades produtivas levam os agricultores a migrarem de trabalho acelerando o êxodo rural, fato que contribui para um processo de desterritorialização, problemas de segurança alimentar e perda de identidade rural local. Trata-se de um crescimento econômico exógeno que exclui a participação da população local, sobretudo, dos que atuam nas atividades rurais.

A possibilidade de haver a transição da mão de obra do campo para as indústrias e comércios, devido à mudança de identidade no município de Seropédica proporcionada pelo impacto do crescimento econômico da região, pode ser entendida como um fenômeno social que não privilegia as noções de desenvolvimento nas suas várias dimensões (SACHS, 2008). Trata-se de um crescimento exógeno, ou seja, de fora pra dentro chegando a ter investimentos na escala global. Outro fator que pode estar contribuindo para o enfraquecimento da agricultura

---

<sup>8</sup> Até então Seropédica era distrito de Itaguaí, emancipada em 1995, face à edição da Lei n.º 2 446 de 12 de outubro do mesmo ano.

<sup>9</sup> A denominação “seropédica” foi criada no século XVIII na língua portuguesa para localizar “onde se faz, ou onde se trata da seda”, o que originou o nome do lugarejo onde, anteriormente, era um distrito do município de Itaguaí (FRÓES, 2004).

<sup>10</sup> A instalação da UFRRJ em Seropédica fez parte de um projeto de saneamento da Baixada Fluminense (FERNANDES, L. J., 1998).

no município é o pouco estímulo e a baixa participação e mobilização social (PETERSEN; ROMANO, 1999; ROMANO; DELGADO, 2002) dos agricultores familiares, o que pode levar ao surgimento das dificuldades do setor e isolamento dos atores frente às decisões nas políticas públicas locais. Destarte, estes problemas podem estar contribuindo há décadas para a diluição do tecido social e cultural das famílias, para a perda da identidade local e, conseqüentemente, para o comprometimento com a segurança alimentar na região, principalmente para as populações mais desprivilegiadas socioeconomicamente.

É provável que os agricultores de Seropédica estejam próximos do que Graziano da Silva (1999) classifica como “rurbanos” pela configuração que o município vem estabelecendo ao longo das últimas décadas, sobretudo, pelas ocupações rurais não agrícolas – ORNAs. Ou seja, como ainda há um pouco da preservação da paisagem rural, alguns moradores permanecem utilizando o espaço no campo que se localiza próximo aos centros urbanos, porém sem exercerem a atividade agrícola.

Mesmo com esse cenário de impactação, ao observar os dados do IBGE (2007) do município de Seropédica-RJ, percebe-se que, à época, havia uma significativa representação dos estabelecimentos familiares de produção agrícola (tabela 2) comparada com os estabelecimentos não familiares, embora a área utilizada seja significativamente menor.

**Tabela 2** – Número de estabelecimentos agrícolas em Seropédica

Município	Agricultura familiar Lei nº 11.326		Não familiar	
	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)
Seropédica	318	1647	103	8229

Fonte: Censo Agropecuário de 2006 – IBGE (2007).

Seropédica abriga há décadas o que pode ser considerado um *polo de produção e transmissão de conhecimento em agropecuária*, composto por entidades de ensino, pesquisa e extensão como, principais atores institucionais, a UFRRJ, a EMBRAPA Agrobiologia, a PESAGRO-Rio, a EMATER-Rio, a prefeitura com a Secretaria de Ambiente e Agronegócio. Contudo **questiona-se**: qual o grau de envolvimento desses atores institucionais em ações que auxiliem as famílias de agricultores locais no enfrentamento dos problemas advindos das suas atividades nas várias dimensões? Como as instituições governamentais e não governamentais, incluindo a prefeitura municipal, têm contribuído para esse enfrentamento e,

consequentemente, para a manutenção da atividade rural no município? Haveria outra possibilidade de desenvolvimento com um caráter socioambiental e econômico para Seropédica por ter uma instituição como a UFRRJ com uma vocação e papel fundamental de produção de conhecimento sobre as questões agrárias e agrícolas, mesmo por esse município estar localizado em uma região propensa à instalação de um polo logístico-industrial e/ou de atividades comerciais? Seria a UFRRJ emblemática de uma instituição onde se faz ciência a partir da perspectiva de uma racionalidade instrumental, com discurso de uma racionalidade comunicativa, “dialógica” de “respeito ao outro” e uma prática científica efêmera na perspectiva das Teorias Críticas?

Com base nos questionamentos anteriores, a **problemática** dessa pesquisa centrou-se na compreensão de como ocorre a ação comunicativa nas relações entre os atores institucionais locais que compõem esse *polo de produção de conhecimento* composto pelas instituições de ensino, pesquisa e extensão, mais o poder público municipal, com os agricultores de Seropédica. Consequentemente, faz-se necessária a compreensão de como as possíveis interações entre esses atores podem promover reflexões e ações para o fortalecimento e o resgate da atividade rural – agrícola e econômica, por meio de parcerias com projetos de pesquisa e extensão, acerca do enfoque local e territorial do processo de desenvolvimento sustentável nas suas várias dimensões com base na Gestão Social.

## 2.2 GESTÃO SOCIAL E TERRITÓRIO: BASES TEÓRICAS

No início do século XX o pensador alemão Max Weber discutiu sobre a burocratização da sociedade industrial e acentua as leituras kantianas, hegelianas e marxistas na qual cria uma categoria de pensamento: **a racionalidade instrumental** determinada pelo mercado marcada pela exclusão. Seguindo essa lógica, a teoria crítica da Escola de Frankfurt procurou fazer uma leitura da ciência no mundo pela relação entre o sujeito e o objeto de forma diferenciada das anteriores – objetivista, subjetivista, fenomenologista, funcionalista e marxista tradicional – embora tenha se apoiado nos pressupostos marxistas no que tange ao pensamento crítico ao verificar as contradições nas sociedades capitalistas, no sentido de criticá-las. A primeira geração de pensadores da teoria crítica colocou-se de forma pessimista ao considerar que não haveria mais possibilidades para a humanidade já que a mesma estaria fundamentada na *racionalidade instrumental*, na qual a razão se apoia na visão positivista e mercantil dos processos racionais operacionais e na qual a ciência é vista como instrumento de dominação, poder e exploração. Max Horkheimer foi o maior opositor da racionalidade instrumental



propondo e defendendo a “razão crítica” como possibilidade de resgatar o espírito iluminista ao apontar os seus três vetores – liberdade, fraternidade e igualdade – que levem à emancipação do homem, ao bem comum na busca pela justiça social.

Por um lado a **racionalidade instrumental** se constitui pela visão positivista baseada no cálculo, nos fins, na maximização dos recursos, nos resultados, na estratégia, na rentabilidade, no desempenho pessoal, nas projeções utilitárias, devidamente orientadas pelas leis do mercado (WEBER, 1999). Por outro lado, já no pensamento crítico brasileiro, Guerreiro Ramos aponta que a **racionalidade substantiva** não está pautada nas expectativas de sucesso imediato, orientando assim as prioridades para os valores delineados pelo processo meio-fim, que constituem processos como a autorrealização, entendimento, ética, valores emancipatórios e autonomia (SERVA, 1997). Esses pressupostos baseiam-se na condição de liberdade de escolha, livre das condicionantes das lógicas dominantes acerca do individualismo, da alienação, da ausência da cooperação e da solidariedade na substituição do “homem operacional” pelo “homem parentético” – homem “entre parêntesis” – dotado de ampla consciência crítica (RAMOS, 1981). Contrária à racionalidade instrumental, a racionalidade substantiva busca de forma subjetiva a valorização do mundo das pessoas, do mundo da vida.

Essas reflexões levaram Guerreiro Ramos a criar o conceito de *organização substantiva* (RAMOS, 1981) que ocorre quando uma determinada organização utiliza como orientação os princípios da **racionalidade substantiva**. Logo, “esse tipo de organização preocupa-se com a redução e eliminação de compulsões desnecessárias sobre as atividades humanas, de descontentamentos e alienação” (SEVERO e PEDROZO, 2008, p. 65).

A segunda geração da Escola de Frankfurt, alimentada pelo pensamento de Jürgen Habermas, vem considerar alguns caminhos possíveis para a humanidade embora sustentada pelo crivo da razão, onde dispõe uma racionalidade pelo reconhecimento do outro, pela **ação comunicativa**, no sentido de superar o conceito de racionalidade instrumental ao propor outro tipo de racionalidade: a **racionalidade comunicativa** que objetiva o entendimento “do outro”.

Para elucidar o processo de comunicação proposto por Habermas, Gonçalves (1999, p.66) expõe que:

[...] o processo de comunicação que visa o entendimento mútuo que está na base de toda a interação, pois somente uma argumentação em forma de discurso permite o acordo de indivíduos quanto à validade das proposições ou à legitimidade das normas. Por outro lado, o discurso pressupõe a interação, isto é, a participação de atores que se comunicam livremente e em **situação de simetria**. (Grifo meu)

A comunicação livre e simétrica nas relações horizontais de poder enfatiza o mútuo entendimento que concerne ao diálogo o papel de protagonista no processo de reconhecimento do outro em uma esfera de aproximação solidária e cooperativa no estabelecimento de atividades sociais com base na racionalidade substantiva.

Levando em conta que o desenvolvimento das ciências tem contribuído muito com a eficiência e pouco com a emancipação do homem, as teorias que enfatizam o papel da autonomia do indivíduo enquanto ser social que reconhece “o outro”, passam a ser predominantemente necessárias para discutir a “reificação” ou “coisificação” dos indivíduos no panorama da sociedade industrial e moderna, bem como na sua superação com base no diálogo e na participação enquanto “homem trans-individual” (HABERMAS, 1995).

Ao aproximar a Teoria Crítica frankfurtiana com o pensamento crítico brasileiro que tem como um de seus precursores o pensador Alberto Guerreiro Ramos acerca da dicotomia entre a racionalidade instrumental e a substantiva, discutida anteriormente, percebe-se a importância de convergências entre a ação comunicativa habermaziana e a perspectiva da dialogicidade de Paulo Freire. Essa aproximação visa considerar que “somente o diálogo, que implica um pensar crítico, é capaz, também de gerá-lo” (FREIRE, 1987, p.83).

Segundo Habermas, cada indivíduo carrega consigo o “mundo da vida”, ou seja, as relações com a sociedade em que vive, a sua bagagem cultural e sua bagagem pessoal – a sua personalidade – concordando “que a razão instrumental dificulta a autonomia social dos indivíduos, à medida que o mundo da vida, substância estruturante da razão da pessoa, é submetido à razão funcional através de ações estratégicas” (TENÓRIO, 1998, p.9). Com isso, a racionalidade comunicativa com o outro – que carrega os mesmos atributos embora inferidos por outra realidade – deve ter como foco a construção do bem comum republicano ao considerar ambos como seres coletivos na busca pela justiça social por meio da racionalidade comunicativa. Nesse mesmo sentido, na visão de Guerreiro Ramos (1981), a consciência crítica surge quando um ser humano ou um grupo social reflete sobre os determinantes da sociedade e se conduz diante dele como sujeito, despindo-se da consciência ingênua e alienada que é puro objeto de determinações exteriores.

Para essa finalidade, Habermas apresenta o seu conceito de interação na ação social na formação de comunidades de intérpretes:

No interacionismo simbólico, na etnometodologia e na sociologia de inspiração hermenêutica tem se colocado, entretanto, outro paradigma: a interação se entende aqui como um processo de interpretação onde os participantes negociam, por meio de interpretações recíprocas, uma definição comum da situação. Com este conceito de ação, o processo de entendimento [sobre algo no mundo] passa a ocupar posição central (HABERMAS, 1989, p. 389).

A interação comunicativa com o outro se dá pela orientação dialógica na busca por argumentos válidos, onde a sua legitimação é mutuamente dada pela capacidade comunicativa enquanto recurso disponível a todos sem hierarquização e verticalização de poder (FREIRE, 1987). Convergindo com essa ideia, Paulo Freire (1987), pensador crítico brasileiro, aponta o **diálogo igualitário** como algo inerente do direito de todos poderem se manifestar sem distinção de classe, cor, raça, etc., o que vem reforçar o princípio da igualdade, liberdade e fraternidade entre as pessoas. Aproximando essa ideia com a **ação comunicativa**, Habermas (1995) dispõe que não deve haver decisão se não houver um consenso a partir da manifestação igualitária de todos os envolvidos em um processo decisório sobre algum tema abordado coletivamente.

Para Paulo Freire, a dialogicidade se dá pela reflexão e ação no encontro de pessoas que se reúnem e pronunciam pela palavra, onde “é preciso primeiro que, os que assim se encontram negados no direito primordial de dizer a palavra, reconquistem esse direito, proibindo que esse assalto desumanizante continue” (FREIRE, 1987, p. 79).

Enquanto para Habermas (1989) a “ação comunicativa” depende do mútuo entendimento daqueles que interpretam os signos inerentes ao diálogo que se fazem presentes nas esferas públicas, tal concepção se complementa com a visão de Freire (1987) acerca da necessidade da ausência de hierarquização, do respeito à palavra do outro em um sentido de horizontalidade dos participantes, mesmo com distintas condições econômicas, políticas, sociais e culturais entre os atores. Tais condições são necessárias para que a dialogicidade por meio da intersubjetividade seja amplamente exercida em um espectro de interlocução para que **não haja** “carência de entendimento mútuo” diminuindo, assim, a assimetria e a periferia nas participações (CANÇADO, 2011).

Portanto, a convergência entre o conceito de dialogicidade por Paulo Freire e a ação comunicativa por Habermas, se faz necessária para a construção do “homem parentético”, crítico e emancipado das lógicas constitutivas do mercado e suas estratégias para impor a supremacia do produtivismo em detrimento da vida humana e suas demandas – na perspectiva de Guerreiro Ramos (1981). Essa busca pela transição da racionalidade instrumental para a racionalidade substantiva orientada pelos princípios da razão iluminista de igualdade, liberdade e fraternidade entre os homens, é um dos pressupostos da Gestão Social que será apresentada a seguir com foco na participação dos atores locais na tomada de decisão frente às políticas públicas em âmbito territorial e municipal.

A partir da década de 1990 o desenvolvimento passou a ser norteado pela perspectiva do local, “ou seja, como empreender iniciativas de desenvolvimento a partir de características, vocações e apelo local” (TENÓRIO, 2007).

As localidades e as instituições assumem um papel de grande importância no desenvolvimento econômico; os aspectos interdisciplinares passam a fazer parte das análises sobre o desenvolvimento econômico regional ou local; as externalidades reassumem um papel de destaque nas análises; a inovação tecnológica e o aprendizado assumem papel de destaque na tentativa de compreensão do desenvolvimento regional; as relações não comerciais das aglomerações, levando em conta aspectos de organização industrial e dos custos de transação, são explicitadas e; *a formulação e o acúmulo de um capital social localizado passa a ser paradigma de sucesso no novo ambiente competitivo* (TENÓRIO, 2007).

O desenvolvimento local pode ser avaliado sob várias perspectivas: econômica, social, cultural, ambiental, físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológico. Entretanto, para que ele se efetive é necessário que relações de reciprocidade, mobilização/cooperação entre os agentes, valorização e potencialização do capital social, estrutura reticular entre as empresas, governança local, espírito empreendedor, etc., sejam qualidades estimuladas de maneira endógena no território (TENÓRIO, 2007).

Com a intenção de aproximar e integrar os conceitos de desenvolvimento local e cidadania deliberativa, Tenório (2007) entende como desenvolvimento local “com cidadania aquela ação coordenada entre a sociedade e o poder público municipal, instituída por meio de um processo participativo e democrático, em prol do bem-estar social, econômico político e cultural de um dado território”, no sentido de protagonizar e incluir igualmente a pluralidade do maior número de atores envolvidos onde a legitimidade das decisões políticas surge nos processos de discussão.

No nível local, as prefeituras passam a ter o dever de intervir na economia e na sociedade, embora a perspectiva neoliberal estabeleça o ideário do estado-mínimo. Assim, com essa intervenção, o direito de cidadania passa a ser mais efetivamente exercido no nível local. A formulação e execução de políticas públicas no local se adéquam mais às necessidades e características da população e, por fim, há a necessidade de reformulação do Estado no sentido de criar novos arranjos institucionais que valorizem as práticas democráticas. Tenório (2012, p. 29) exemplifica que

[...] no nível político-administrativo de municípios, além dos poderes Executivo (prefeito), Legislativo (Câmara de Vereadores) e dos conselhos municipais, os cidadãos – por meio de movimentos sociais, de associações de bairro, sindicato de trabalhadores ou patronais, instituições religiosas e outras agremiações da

sociedade civil – poderiam participar de processos deliberativos no que diz respeito à implantação de políticas públicas.

Tanto a democracia representativa – liberal – quanto a democracia deliberativa – com os seus diferentes atores da sociedade civil, do mercado e do poder público – devem fazer-se presentes nas ações do poder local, pois não adianta a população estar representada se não puder deliberar sobre as políticas públicas necessárias para as questões locais com as suas características, lógicas e demandas. Logo, a participação dos atores interessados no desenvolvimento do local, deve seguir uma estrutura, na qual a consciência sobre os seus atos, a necessidade de assegurar o direito de participação e o envolvimento voluntário do indivíduo, passam a ser o cerne da democracia participativa.

Aproximando essa perspectiva à complexidade das ações do **enfoque territorial** para esta pesquisa tornam-se necessárias reflexões interdisciplinares e transdisciplinares capazes de conceber o trabalhador rural nas suas várias dimensões e nas diversas escalas de poder em que está inserido. Isso quer dizer olhar o agricultor familiar como protagonista das suas ações dentro de uma lógica de inclusão e de legitimação da sua existência como um ser social, em contraste com o modo de submissão, exclusão e exploração do trabalhador empregado no agronegócio.

Em uma concepção crítica acerca do uso de instrumentos que promovam o empoderamento e as iniciativas locais para o desenvolvimento territorial, Sachs (2008) sugere a garantia da participação e envolvimento de todos os atores, sejam trabalhadores, empregadores, o Estado e a sociedade civil organizada, dando a devida importância ao planejamento territorial, nos níveis municipal, microrregional e mesorregional, no sentido de reagrupá-los por suas identidades culturais e pelos seus interesses comuns em um processo de exercício contínuo da cidadania.

O fortalecimento de políticas públicas preocupadas em colocar a questão social dessas famílias como “fim” enquanto as questões econômicas seriam “os meios” para a sua manutenção, catalisa esforços para a criação de estruturas de governança e de participação, onde, na ótica da **gestão social**, “ênfatisa o papel dos cidadãos – individuais ou organizados em formas associativas – no processo político, partindo da identificação dos problemas, à formulação, instituição e avaliação dos resultados” (TENÓRIO, 2007).

A Gestão Social nesse estudo é vista em contraposição e como uma substituição à *gestão estratégica* tecnoburocrática, monológica, por uma, cada vez maior, e efetiva participação de diferentes sujeitos sociais de forma mais dialógica, e onde o processo decisório é exercido democraticamente por esses diversos atores (TENÓRIO, 2016). Assim, a participação efetiva dos atores envolvidos propicia o **controle social** que, na sua essência, é a própria participação

no sentido de fiscalizar as ações do poder público e privado, a fim de tornar cada vez mais comum os processos de discussão, a inclusão, o pluralismo, a igualdade participativa, a autonomia e o bem comum.

Portanto, o **controle social** passa a ser o direito do poder público estatal ser fiscalizado pela sociedade civil não sendo dicotomizado à ideia de ‘participação popular’, visto que ambas “são categorias explícitas nesse tipo de processo decisório deliberativo, justificado no âmbito de esferas públicas, de conselhos municipais” (TENÓRIO, 2016, p.24-25), por exemplo.

A partir dessa interpretação de gestão social para essa pesquisa, o agricultor familiar pode ser ‘empoderado’ pela participação nas decisões locais como um *ser social*, pela interação e na capacidade dialógica com “o outro” e pelo poder de planejar o uso do território e das políticas públicas junto com o poder público estatal e, sobretudo, poder fiscalizá-lo em suas ações – ou não ações. Portanto, esse movimento torna-se um processo de emancipação dos atores sociais, na busca pelo bem comum e pela utopia da igualdade, da liberdade e da fraternidade, enquanto princípios básicos e elementares da **razão iluminista**, em contraste com a atual **racionalidade instrumental** utilizada no modelo agroindustrial, assim como a avassaladora substituição do campo por indústrias, que concebem, metaforicamente, o homem como uma “extensão da máquina”.

### 2.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Trata-se de uma pesquisa aplicada de **abordagem qualitativa**, pois vem considerar que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, a qual não pode ser traduzida somente por meio de números e, sendo **descritiva**, tende a analisar os dados de forma indutiva com o objetivo de descrever algumas características de certa população ou fenômeno AP assumir um levantamento de dados por meio de técnicas de coletas de dados padronizados como entrevistas, observação, etc. Quanto aos objetivos, ela também pode ser considerada **exploratória**, pois proporciona uma maior familiarização com o problema de forma a torná-lo explícito no sentido de construir suposições; e quanto aos procedimentos técnicos, é uma pesquisa **etnográfica** enquanto um processo de “imersão” na realidade investigada a qual contou e **observação participante** (GIL, 1994). Angrosino (2009, p. 30) define que “a etnografia é a arte e a ciência de descrever um grupo humano – suas instituições, seus comportamentos interpessoais, suas produções e suas crenças”. Este autor afirma ainda que para a etnografia “a observação participante não é propriamente um método, mas sim um estilo pessoal adotado por pesquisadores em campo de pesquisa que (...) são capazes de usar uma variedade de técnicas

de coleta de dados para saber sobre as pessoas e seu modo de vida” (ANGROSINO, 2009, p. 34).

A **observação participante** foi realizada nesta pesquisa pelo fato de haver interação entre os investigados e o pesquisador, por este último ser professor da UFRRJ campus Seropédica desde 2011 e por participar, inicialmente como membro da sociedade civil não organizada e posteriormente como membro suplente representante da UFRRJ, de dois conselhos municipais – CONSEA<sup>11</sup> e CMDRS<sup>12</sup> – durante todo o período do estudo além de ter atuado como Assessor Territorial de Gestão Social – ATGS – no Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDET – do Território da Baía da Ilha Grande no qual o município de Seropédica pertence.

Foi fundamental para esta **pesquisa etnográfica** a adequação de um paradigma metodológico que leve em consideração os aspectos socioculturais e políticos. O paradigma *qualitativo* será adotado para este estudo, tendo em vista que as análises serão baseadas nas observações e nos discursos dos participantes. Nesse sentido, nota-se que a pesquisa qualitativa não está preocupada com a amplitude e sim com a compreensão do que significam alguns fatores para as pessoas, quando as mesmas são ouvidas; pelo que elas vivenciam, no sentido de obter uma visão mais complexa e profunda de um fato ou fenômeno social (MINAYO, 2006).

A coleta de dados contou inicialmente com análise documental, de leis e relatórios nacionais e locais, dados estatísticos, regimentos de associações, etc. Trata-se de uma pesquisa de documentos de gestão das políticas públicas locais, regionais e nacionais para a agricultura familiar, que podem incluir: (a) o Plano Diretor do município; (b) as leis orgânicas municipais, estaduais e federais; (c) as atas de reuniões de conselhos municipais; (d) os regimentos dos Programas Governamentais e não governamentais; (e) políticas públicas e programas locais, regionais, nacionais, globais, supranacionais, etc. que atuam para o desenvolvimento territorial sustentável no meio rural; (f) dados estatísticos em fontes como IBGE, (g) censo da prefeitura; (h) pesquisas acadêmicas anteriores; (i) documentos e atas de reuniões de associações de agricultores, (j) projetos institucionais de extensão e pesquisa, etc.

Paralelamente à análise documental, foi realizada **pesquisa de campo** com base em **entrevistas semiestruturadas**<sup>13</sup> (VERGARA, 2009), onde os sujeitos da pesquisa selecionados foram os agricultores participantes de bairros, associações e cooperativas, que adotam algum

---

<sup>11</sup> Conselho de Segurança Alimentar do município de Seropédica.

<sup>12</sup> Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Seropédica.

<sup>13</sup> As entrevistas semiestruturadas foram construídas a partir de um roteiro de temas que, adaptados a cada situação, compuseram a estrutura de assuntos tratados na pesquisa sobre o a agricultura familiar em Seropédica.

tipo de estrutura, seja por proximidade física/local, organizacional ou em função de alguma característica do produto cultivado, representantes da Secretaria de Ambiente e Agronegócio, participantes de conselhos municipais, atores de mercado, pesquisadores e extensionistas das entidades locais, professores e alunos envolvidos em extensão na UFRRJ, etc. Resumindo, foram escolhidos os atores mais envolvidos com ações e reflexões sobre o desenvolvimento rural no município, sobretudo, voltados para a agricultura familiar. A aproximação do pesquisador com os agricultores foi realizada por questões de acessibilidade, pois foram abordados aqueles que mantinham algum vínculo com as instituições de pesquisa e extensão e/ou com os conselhos municipais, colegiado territorial, capacitações, projetos oferecidos, parcerias, etc., durante o período da pesquisa. As entrevistas foram **gravadas em equipamento de áudio** e foram posteriormente transcritas em arquivo de texto digital.

#### 2.4 CASOS DE GESTÃO E DE CONTROLE SOCIAL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SEROPÉDICA

A participação dos agricultores familiares nas reuniões dos dois conselhos municipais nos quais houve a observação participante do autor ao longo do período investigado foi muito baixa, devido a diversos fatores que serão discutidos a seguir.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS – de Seropédica foi criado a partir da obrigatoriedade por parte do Governo Federal para a utilização dos recursos do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, e tem sido devidamente organizado e conduzido pela Secretaria de Meio Ambiente e Agronegócio do município. No Brasil a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural, em sua maioria, é muito recente e esteve relacionado à utilização dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF – pelos municípios em sua “linha” de infraestrutura e serviços (ABRAMOVAY, 2001, p. 121) que teve início em 1997.

O CMDRS de Seropédica foi criado pela lei nº 14, de 19 de fevereiro de 1997 – com regimento interno aprovado pelo decreto nº 44/1998 – e é atualmente composto por atores da sociedade civil e do poder público. São eles membros do (1) do poder público: SEMAMA, UFRRJ, EMATER-Rio, Flona Mario Xavier, FIPERJ, EMBRAPA, NDA – Núcleo de Defesa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro; (2) da sociedade civil: Mutirão Eldorado, Associação de Agricultores de Coletivo e Santa Alice, Filhos do Sol, PIC Grande Rio do Bairro Incra, Associação Serorgânico, COGEM – Comitê Gestor da Microbacia do Piranema e o



Sindicato Rural de Itaguaí. Portanto, trata-se de 7 representantes de cada segmento, compondo a paridade necessária – 50% para cada.

Segundo a observação participante do autor o CMDRS é frequentado majoritariamente pelos representantes do poder público. Somente em casos esporádicos há a presença de membros da sociedade civil, como por exemplo, pequenos agricultores e pequenos pecuaristas. A baixa participação dos agricultores locais no CMDRS é justificada pelo entrevistado da Secretaria de Ambiente e Agronegócio:

Eu acho que o pior é o deslocamento. A gente... eu até nos últimos conselhos [nas últimas reuniões], também foi falha minha. Não falha minha, mas por falta de ter veículo. Na época que a gente tinha 3 carros aqui [...] eu tinha mais jogo de cintura de pegar [os agricultores] na propriedade. É, falta mais deslocamento. Você vê, que lá é longe, nem ônibus tem, tem quem vem de bicicleta. É complicado [...] eu pegava eles lá (APP1).

Na opinião do agente entrevistado da SEMAMA observa-se que o maior impeditivo da presença do agricultor nas reuniões é o deslocamento, pois considera que a distância das comunidades que não tem sequer linhas de ônibus é o fator que dificulta a participação do agricultor nas reuniões do CMDRS. O mesmo salienta ainda que chegou muitas vezes a buscar o agricultor em sua residência para que houvesse a sua participação nas reuniões, mas que atualmente a secretaria não dispõe de veículos para tal ação.

Por outro lado, o discurso de uma das agricultoras da associação mais atuante politicamente no município, cuja atuação de liderança é percebida por muitos agricultores e extensionistas, expõe a complexidade acerca da participação nos conselhos municipais:

*Eu sei que eu devia estar lá [...] nunca deu certo não porque não falavam a 'nossa língua', eram 'línguas' diferentes demais. O que o agricultor, o interesse do agricultor com o deles não combinava, era incompatível. Por isso que a gente abandonou mesmo o conselho. Mas o dia que melhorar o trabalho de governo e a coisa se estruturar legal, a gente volta. O governo tem que pensar como pensa o agricultor, e ele executar a vontade deles. Isso é uma ditadura: 'é o que eu quero, é isso que vai ser'. Ou só prometer, prometer e não dá um passo a frente [...] participamos desde a emancipação de Seropédica. No passado a gente via um monte de coisa acontecer. A gente fazia projetos lá, indicava as necessidades locais. [...] tinha trator arado nas épocas certas [...] a gente mandava ofício indicando os problemas de estradas. A situação da estrada: a gente tá só quebrando carro. No passado isso era corrigido. Havia manutenção de iluminação e estrada.[...] é proposital enfraquecer o agricultor. [...] mas que **aquele espaço deveria ser nosso, esse espaço de desenvolvimento rural, o conselho, é um espaço nosso.** A gente que tinha que tá lá brigando e sentindo orgulho de participar, e não é o caso. A gente já gastou muito tempo indo. [...] a gente voltava tão frustrado, tão decepcionado. [...] eles ficam ali para 'enfeitar o pavão' e prometer, porque quem está por trás mesmo, quem libera recurso e assina as necessidades, né... os projetos eu acho que é o prefeito. E eles estavam ali tipo de marionetes (AGR1).*

O principal motivo pela não participação no discurso de uma das agricultoras mais atuantes no município – também na visão do pesquisador por meio da observação participante – contradiz e diverge do discurso do agente entrevistado representante da SEMAMA. Percebe-se que para a agricultora entrevistada, a **gestão social**, como discutida por Tenório (2016), não é exercida no CMDRS visto que o mesmo tornou-se um espaço de promessas não cumpridas, as quais caíram no descrédito por parte dos agricultores que participavam das reuniões no passado. Na sua visão, o diálogo é unilateral no qual as demandas dos agricultores são ouvidas, mas que, principalmente no período da gestão investigada, passam a não ser prioridade nas agendas do poder público local. Assim, considera inútil o tempo destinado a essas reuniões pelos agricultores, embora considere que o conselho seja um espaço de participação popular e que deveria ser ocupado prioritariamente pela sociedade civil, mas que vem sendo conduzido pela prefeitura com seus interesses particulares.

Outro fator apresentado pela mesma agricultora durante a observação participante do autor na capacitação oferecida à Associação Serorgânico<sup>14</sup>, é a dificuldade do agricultor em participar de reuniões (ABRAMOVAY, 2001), visto que o mesmo “perde um dia de trabalho na roça” (AGR1), já que as ações desempenhadas pelas famílias dependem de sua própria mão de obra. Outro aspecto salientado é o número excessivo de reuniões – no seu caso as reuniões<sup>15</sup> do SPG, de verificação e de pares – e outras atividades como a comercialização nas feiras, o que diminui o tempo de trabalho para a agricultura na propriedade.

Na visão do extensionista da EMBRAPA (APE4) que é conselheiro do CMDRS, a baixa participação dos agricultores nas reuniões do conselho é devida ao pouco incentivo do poder público, conforme o seu discurso:

*Eu acho que é a questão política, desmotivação do poder público. Você ali que eles [o pessoal da secretaria] tentam fazer, mas é muito moroso, né? Uma coisa é a iniciativa privada, o agricultor tendo recurso [financeiro] ele vai lá e contrata alguém de hoje pra amanhã um serviço de trator. Aí você vem aqui como a prefeitura pra atender um município do tamanho de Seropédica que tem 1 trator, aí tem uma lista de espera enorme como a gente viu ali na reunião. Você vai lá, entra na lista hoje pra ser atendido daqui a 3 meses, aí já passou o período de plantio... e aí isso leva a desmotivação, né? E enfraquece o conselho... assim, eu tento tá ali presente justamente pra não deixar ‘morrer’, se ‘morrer’ eu acho que é pior. Aí quando tem algo que é interessante para o agricultor, às vezes eles acabam aparecendo. Mas eles também estão muito ‘escaldados’ com essa situação de abandono.*

<sup>14</sup> Essa temática da capacitação será abordada com mais profundidade mais adiante no item que apresentará as ações do projeto do Território da Baía da Ilha grande.

<sup>15</sup> A metodologia de reuniões dos SPGs – Sistema Participativo de Garantia – para a certificação de produtores de orgânicos será apresentada mais a frente na seção que discutirá sobre as associações de Seropédica.

Segundo o pesquisador-extensionista e conselheiro, a baixa participação no conselho deve-se ao sentimento de abandono do agricultor familiar por parte do poder público local. O entrevistado cita o caso do empréstimo do trator que, por mais “boa vontade” que os funcionários da Secretaria de Ambiente e Agronegócio apresentem, um único equipamento gera uma lista de espera de meses o que inviabiliza o trato do solo na época solicitada para cada agricultor.

Durante a observação participante do autor nas reuniões do CMDRS durante 2 anos, percebeu-se que o conselho é utilizado prioritariamente para os informes gerais sobre as ações da Secretaria de Ambiente e Agronegócio ou, como houve em alguns momentos esporádicos, a divulgação e a busca de parceria ou de contatos por parte de algum pesquisador ou extensionista visitante. A **dialogicidade** sem hierarquização na visão de Freire (1987) e a **ação comunicativa** para o mútuo entendimento para o exercício da cidadania na perspectiva de Habermas (1989) não são amplamente exercidas em situações de confronto de ideias e de exposição de posições contrárias às ações da referida secretaria nas reuniões. Durante os dois anos de observação, só houve dois momentos onde as ideias foram discutidas e expostas com divergência de opiniões entre os participantes. A primeira delas foi a presença de um produtor de leite que expôs de forma insistente o descaso do poder público com os moradores próximos ao aterro sanitário<sup>16</sup>. Nesse momento os representantes da secretaria de meio ambiente e agricultura foram confrontados e questionados sobre as suas não-ações acerca dos problemas causados pelo empreendimento que, segundo a sua opinião, deve ser fiscalizado e, quando necessário, autuado pelo poder executivo. A presença e o discurso – exaltado – do pequeno produtor provocou um desconforto aos representantes da secretaria que justificaram as suas deficiências e propuseram uma maior proximidade com os produtores da região, na tentativa de mitigar os impactos socioambientais. Esse foi um dos poucos casos onde a **dialogicidade** pela relação de poder na visão de Freire (1987) estabelecida entre os membros do conselho – entre a sociedade civil e poder público – esteve mais presente, no sentido de promover ações de **controle social** do poder público, por meio da participação mais efetiva desses atores nas reuniões.

A outra situação onde ocorreu uma ação de controle social por meio da dialogicidade em uma relação horizontal de debates, foi sobre a redação do texto do regimento interno do CMDRS. Esse documento foi construído pela própria Secretaria de Ambiente e Agronegócio

---

<sup>16</sup> Esse caso foi apresentado na seção anterior quando da discussão sobre o impacto socioambiental causado pelo aterro sanitário em Seropédica.

para ser discutido, alterado e votado em reunião extraordinária do conselho. Durante as reuniões foram apresentados e discutidos alguns pontos do regimento, mas o único item que gerou polêmica foi o seguinte:

#### **Subseção I - Da Presidência:**

Art. 13 – A presidência do CMDRS **será sempre exercida pelo Secretário Municipal** da pasta de Ambiente e Agronegócio, tendo como atribuição.  
(grifo meu)

A justificativa exposta pelo representante do poder público para a elaboração do texto do art. 13 foi a seguinte: “o secretário é o quem tem acesso direto ao prefeito, logo seria mais fácil negociar algumas questões dos agricultores” (APP1). Por outro lado, a representante da PESAGRO no conselho salientou que a mudança do gestor da prefeitura em uma futura eleição iria condicionar a presidência a alguém que por ventura não continue com as reuniões, tirando a autonomia da instância colegiada. Esse argumento foi corroborado pelo representante da EMBRAPA com a seguinte fala: “um dos papéis do conselho é fiscalizar o poder executivo. Se o presidente do conselho é o próprio secretário, como ele fiscalizará a si próprio?” (APE4). Os dois argumentos apresentados foram discutidos por todos os membros com a inclusão do representante da UFRRJ: “o vice-presidente é um produtor rural. Logo ele substitui o presidente no caso da mudança da gestão municipal”. Esse último argumento não foi aceito pelos demais, pois em virtude do texto do artigo 13, o próximo secretário – de eleições futuras – assumiria automaticamente a presidência do CMDRS. Este caso foi um dos poucos momentos durante toda a observação participante do autor no referido conselho, na qual pôde se perceber uma evidente **ação comunicativa** com efeito no mútuo entendimento entre as partes representativas em uma situação de confronto de ideias e argumentos postos no debate a respeito dos aspectos legais da composição do quadro diretivo.

Com toda a discussão e a polêmica gerada sobre o texto do artigo 13, o representante do poder público municipal enquanto agente da SEMAMA sugeriu pôr em votação a mudança na redação a qual alteraria para “o presidente do conselho será eleito” ao substituir a frase “será sempre o secretário”. O próprio artigo 2 do texto do mesmo regimento interno expõe a função de controle social e fiscalização do colegiado, o que corrobora com a solicitação dos atores participantes para a alteração do artigo:

Art. 2º - O **CMDRS**, instituído como órgão municipal com personalidade jurídica de direito público, vinculado à Secretaria Municipal de Ambiente e Agronegócio do referido município, com funções cooperativas, **deliberativas, fiscalizadoras e consultivas**, tendo como **objetivo básico o estabelecimento, o controle e a avaliação da política municipal agropecuária e pesqueira**, constituindo-se em órgão colegiado responsável pela coordenação de

atividades e entidades ligadas ao desenvolvimento rural ao nível do Município de Seropédica. (grifos nossos)

Percebe-se com essa discussão, um exemplo de como a ação comunicativa exercida pela capacidade de diálogo e entendimento proporcionada pela **participação cidadã deliberativa** por parte dos representantes das instituições no conselho que se fizeram presentes, com o intuito de fazer valer o estado de direito democrático da escolha do presidente de um conselho municipal por meio de uma relação dialógica horizontal (FREIRE, 1987). Um dado importante é que essa discussão foi gerada pelos representantes das entidades de pesquisa e extensão do poder público, pois durante essa reunião não houve a presença de nenhum representante da sociedade civil, ou seja, de nenhum agricultor.

Um dado interessante presente no discurso do representante da EMBRAPA, o qual argumentou sobre o fato do presidente do CMDRS não poder ser necessariamente o secretário da pasta, no sentido de fiscalizar o poder público, foi o fato do mesmo ter obtido o conhecimento sobre esse a função dos conselhos – que é fiscalizar o poder público, ou seja, de controle social – durante um curso de capacitação oferecido pelo NEDET<sup>17</sup> aos membros do Colegiado da Baía da Ilha Grande.

Ao longo dos anos de 2014, 2015 e 2016, verificou-se algumas articulações discutidas as reuniões do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – e do CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – do município pelos seus representantes nas observações da pesquisa de campo. Uma das questões dessa aproximação é perceber se “a composição e a atuação dos conselhos de desenvolvimento são capazes de oferecer oportunidades de inovação organizacional que estimule o empreendedorismo privado, público e associativo em suas regiões” (ABRAMOVAY, 2010, p.29) dentro da abordagem territorial, no sentido de buscar uma institucionalização de **campos de poder** pelas articulações entre o poder público, os extensionistas e os agricultores.

A criação do **Posto Agropecuário** foi uma iniciativa do poder público municipal que tem como objetivo facilitar algumas ações como: a retirada do GTA – Guia de Transito Animal, a realização o cadastro de rebanho, a retirada do cadastro de propriedade, a distribuição das vacinas, a emissão do Atestado de Sanidade Animal, etc., o que torna desnecessário o deslocamento do produtor ao posto localizado no bairro Irajá<sup>18</sup> na cidade do Rio de Janeiro.

---

<sup>17</sup> O curso de capacitação será apresentando e discutido mais adiante na seção que tratará da inserção do município de Seropédica no Colegiado da Baía da Ilha Grande.

<sup>18</sup> Que encontra-se a uma distância de aproximadamente 60 km de Seropédica.

Um grande problema observado nas reuniões desses conselhos é a grande alternância na frequência entre os participantes, bem como a baixa participação das lideranças dos agricultores nas discussões propostas para o desenvolvimento rural no município. A pouca participação pode estar relacionada ao despreparo ou pela pouca informação sobre a importância da representatividade dessas lideranças nas reuniões acerca dos seus interesses, sobretudo para a destinação e uso dos recursos públicos (ABRAMOVAY, 2001) que o município recebe do Governo Federal. Mas para o acesso a esses recursos e envolvimento em programas como PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar – é necessário que o produtor familiar obtenha pela EMATER-Rio<sup>19</sup> a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, com requisito necessário para essa certificação. Atualmente o município de Seropédica conta com 22 agricultores com a DAP, dos quais 16 estão ativos e 6 inativos, em um total de 201 agricultores cadastrados pela Superintendência de Defesa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro em seu relatório de 24 de junho de 2014 – cerca de 10% do total.

A exemplo do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Seropédica – CONSEA-Sr – sobre o qual a sua existência nos município não é obrigatória, destaca-se o caso da sua criação com características distintas do CMDRS. Enquanto o CMDRS foi criado pela própria prefeitura, o CONSEA foi articulado pela sociedade civil durante as reuniões do Conselho da Cidade por alguns atores locais.

As reuniões do CONSEA-Sr foram iniciadas em 2013 na Câmara Municipal, com a periodicidade de dois meses, porém surgiu sem uma lei de criação. De acordo com a observação participante do primeiro autor deste artigo, este conselho tem sido um espaço de luta e ideias de confronto com o poder executivo e legislativo, pelos debates travados e pela ação comunicativa por meio do entendimento na interação dialógica entre os seus membros.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agricultura familiar em Seropédica sofreu fortes impactos nas últimas duas décadas: políticos, ambientais, culturais, sociais e econômicos, mesmo com todo o seu histórico de assentamentos e com a concentração de instituições de ensino, pesquisa e extensão localizadas em seu território. Foi percebido, *a priori*, que os impactos econômicos com a proximidade do município com a capital do estado e com a região portuária de Itaguaí, os quais fomentaram a construção do arco metropolitano, ampliou a especulação imobiliária no município com a

---

<sup>19</sup> Órgão oficial de assistência técnica e extensão rural.

atração de indústrias e condomínios logísticos. Tal fenômeno, causado pelo desenvolvimento exógeno e de intervenção tutorial e não participativa com base na racionalidade instrumental, levou muitos agricultores familiares a desistirem da atividade agrícola.

O pressuposto inicial acerca da ação comunicativa na interação individual ou por redes de agricultores familiares com os poderes públicos locais – principalmente nos conselhos municipais – juntamente com as instituições de ensino, pesquisa e extensão, por parcerias e fomentos, pode ser um meio de promover o fortalecimento da atividade rural por meio de “interorganizações”. Mesmo com o processo de exclusão promovido pelo poder público municipal, houve a criação de um campo de poder forte, sobretudo, no âmbito do CONSEA com a intensa participação das entidades de pesquisa e extensão em defesa dos agricultores para que os mesmos fossem incluídos nas políticas públicas nacionais. Ainda que tenha havido uma grande assimetria na participação dos agricultores nos conselhos municipais com a ausência de entendimento dos seus anseios pelo poder público municipal na ação comunicativa, a frequência de representantes de instituições como a UFRRJ, a EMATER, PESAGRO e a EMBRAPA, construíram uma representatividade de luta e cidadania pelos direitos garantidos para os agricultores familiares locais, mas que não foram cumpridos. Verificou-se, entretanto, que, com relação às políticas públicas como o PNAE, mesmo se tratando de um programa de Estado em âmbito nacional, o qual obriga os governos municipais e estaduais a adquirirem alimentos da agricultura familiar, quando o poder público local, principalmente na figura do prefeito, não tem interesse em “abraçar a causa”, a política não se efetiva plenamente.

Observou-se nas entrevistas aos agricultores, que a não frequência dos mesmos nas reuniões do CMDRS nos últimos anos se deu pela ausência de ações pela prefeitura e não pela falta de liberdade para exporem suas demandas e insatisfações; ou seja, **sentiam-se ouvidos, mas não apoiados**. Logo, a categoria “sustentabilidade” (CANÇADO, 2011) proposta pela teoria da Gestão Social a qual visa a continuidade do processo democrático e participativo para a efetivação do bem comum, não era exercida neste espaço.

Ao retomar a **problemática** desta pesquisa, a qual esteve centrada na compreensão de como ocorre a ação comunicativa nas relações entre os atores institucionais locais que compõem esse polo de produção e transmissão de conhecimento em agropecuária, composto pelas instituições de ensino, pesquisa e extensão, mais o poder público municipal, com os agricultores de Seropédica, notou-se que há ainda um grande hiato entre o “planejar” e o “agir” a fim de que ocorra a efetividade do desenvolvimento do território de forma sustentável em todas as suas dimensões.

## REFERÊNCIAS

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

\_\_\_\_\_. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: VIEIRA, P. F., CAZELA, C. C., CARRIÈRE, J. P. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento**. Florianópolis: Aped/Secco, 2010.

AGROSINO, M. **Etnografia e observação participante**. Artmed, São Paulo, 2009.  
CANÇADO, A. C. **Fundamentos Teóricos da Gestão Social**. Tese de Doutorado, UFLA, Lavras, 2011.

COSTA, L. F. C. e MARINHO, R. J. A. **A formação do moderno sindicalismo dos trabalhadores rurais no Brasil**. In: COSTA, L. F.; FLEXOR, G.; SANTOS, R. (Orgs.). Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, RJ: EDUR, 2008.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. Ed. Paz e Terra, 17ª edição, 1987.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 1994.

GONÇALVES, M. A. S. **Teoria da ação comunicativa de Habermas: possibilidades de uma ação educativa de cunho interdisciplinar na escola**. Rev Educ Soc 1999; 20 (66):125-40.

GRAZIANO DA SILVA, José. **O Novo Rural Brasileiro**. Campinas, IE/UNICAMP. 1999.

HABERMAS, J. Modernidad: un proyecto incompleto. In: CASULLO, Nicolas (Comp.) **El debate modernidad/posmodernidad**. Buenos Aires: El Cielo Por Asalto, 1995, 5ª ed.

\_\_\_\_\_. **Teoría de la acción comunicativa: complementos e estudios previos**. Madrid: Cátedra, 1989.

HAESBAERT, R. A desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. E., GOMES, P. C. C., CORREA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, p. 165-201, 1995.

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

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

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

MINAYO, M. C. Técnicas de análise de material qualitativo. In: **O desafio do conhecimento – pesquisa qualitativa em saúde**. 9ª edição, São Paulo: Hucitec, p. 303-360, 2006.



MOREIRA, R. J. Cultura, política e o mundo rural na contemporaneidade. In: **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, número 20, abril de 2003.

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

PETERSEN, P. e ROMANO, J. O. **Abordagens participativas para o desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: AS-PTA/Actionaid-Brasil, 1999.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

RAMOS, D. A. L., VIANNA, M. A. e VILLELA, L. E. O (Des) Envolvimento Territorial: a Luta dos Agricultores Familiares de Seropédica-RJ por sua Inclusão no Programa Nacional de Alimentação Escolar. In **Anais do 3º SEDRES – Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade: A questão regional, uma questão (de) política**, Blumenau, 2016.

ROCHA, A. S. **“As representações ideais de um território”: dinâmica econômica e política, agentes e a produção de sentidos na apropriação territorial da Baixada Fluminense pós 1990**. Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Geografia, UFRJ, 2014.

ROMANO, J. O. e DELGADO, N. G. Os planos municipais de desenvolvimento rural como processos sociais. In: MOREIRA, R.J. e COSTA, L.F.C. **Mundo rural e cultura**. Rio de Janeiro: Mauad, 2002, p. 179-204.

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

SEROPÉDICA (cidade). **Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo do Município de Seropédica**. Lei 328/06 aprovada em 03 de dezembro de 2006. Disponível em <<http://www.seropedicaonline.com/wp-content/uploads/2014/08/Plano-Diretor.pdf>>. Acesso em 11/03/2015.

SERVA, M. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. In: **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo: 1997, v.37, n.2, p. 18-30, abr/jun.

SEVERO, L.S. e PEDROZO, E. A. A citricultura orgânica na região do vale do Caí (RS): racionalidade substantiva ou instrumental? In: RAM – **Revista de Administração Mackenzie**, Volume 9, n. 2, 2008, p. 58-81.

TENÓRIO, F. G. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. RAP, Rio de Janeiro, 32(5):7-27, set./out. 1998.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV, Ijuí: Unijuí, 2007.

\_\_\_\_\_. Escopo teórico. In TENÓRIO, F. G. (Org.) **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012.

\_\_\_\_\_. Gestão Social: conceito. In: TENÓRIO, F. G. e KRONEMBERGER, T. S. (Orgs.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV Editora, v.3, 2016.

VERGARA, S. C. **Métodos de coleta de dados no campo**. São Paulo: Atlas, 2009.

VIANNA, M. A., VILLELA, L. E. e VIDAL, M. Desterritorialização e articulação entre atores locais: o caso dos conselhos municipais de segurança alimentar e desenvolvimento rural de Seropédica-RJ. In: **Anais do XVI ENANPUR**, 2015.

VIANNA, M. A., KRAEMER, C. F. B., VILLELA, L. E. O papel dos conselhos municipais e dos atores locais para o fornecimento da alimentação escolar pela agricultura familiar em Seropédica-RJ. In: **Anais do IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social/ENAPEGS**. Porto Alegre, 2016.

VIANNA, M. A. **A Agricultura Familiar em Seropédica-RJ: Gestão Social, Participação e Articulação dos Atores do Polo de Conhecimento Local em Agropecuária**. Tese de Doutorado. PPGCTIA/UFRRJ, Seropédica, 2017.

VILLELA, L.E., COSTA, E.G. e CANÇADO, A.C. Perspectivas da agropecuária do município de itaguaí face a megaprojetos em implementação no local. In: **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 16, n. 2, p. 208-219, 2014.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva** (v.1). Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 1999.

## PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DAS PUBLICAÇÕES NO PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES

*Tamiris Cristhina Resende da Silva<sup>1</sup>*  
*Washington José de Sousa<sup>2</sup>*  
*Luana Ferreira dos Santos<sup>3</sup>*

### Resumo

Esta revisão sistemática de literatura tem como objetivo compreender o Programa Territórios da Cidadania (PTC) a partir de uma categorização dos estudos realizados na área de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo no Brasil. Esta revisão seguiu as orientações do protocolo PRISMA para revisões sistemáticas e meta-análises. Utilizou-se o Computer Assisted Qualitative Data Analysis (CAQDAS) Zotero para coleta e organização dos trabalhos analisados, o software VOSViewer para a análise de rede de autoria e o sítio eletrônico Nube de Palabras para a criação de uma nuvem das palavras-chave dos artigos. O PTC tem sido estudado, do ponto de vista teórico-metodológico, mediante abordagens predominantemente qualitativas, todavia há artigos construídos com metodologias quantitativas e mistas. Os estudos ocorrem em quase todas as regiões do Brasil com registro de autoria, inclusive, fora do País. A maior parte dos artigos está em revista Qualis B1, mas, há trabalhos publicados no Cadernos EBAPE.BR com Qualis A2. A maior parte dos trabalhos utilizou procedimentos metodológicos qualitativos de pesquisa, porém, há pesquisas com métodos mistos e métodos quantitativos. Recomenda-se que futuras revisões sistemáticas incluam artigos do Qualis B2 e também a busca no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

**Palavras-chave:** Revisão Sistemática. Portal de Periódicos Capes. Programa Territórios da Cidadania. Gestão Social.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, tamiriscristhina@gmail.com

<sup>2</sup> Professor Titular, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, wsufrn@gmail.com

<sup>3</sup> Doutoranda em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, luana\_agronegocio@hotmail.com.

## **CITIZENS 'TERRITORIES PROGRAM: A SYSTEMATIC REVIEW OF STUDIES IN BRAZIL**

### **Abstract**

This systematic review of the literature aims to understand the Territory of Citizenship Program (PTC) based on a categorization of the studies carried out in the area of Public Administration and Business, Accounting and Tourism in Brazil. This review followed the guidelines of the PRISMA protocol for systematic reviews and meta-analyzes. Zotero's Computer Assisted Qualitative Data Analysis (CAQDAS) was used to collect and organize the analyzed works, the VOSViewer software for the analysis of authoring network and the Nube de Palabras site for creating a keyword cloud of articles. The PTC has been studied, from a theoretical and methodological point of view, through predominantly qualitative approaches, however there are articles constructed with quantitative and mixed methodologies. The studies are carried out in almost all regions of Brazil with author registration, inclusively, outside the country. Most articles are in the journal Qualis B1, but, there are papers published in Cadernos EBAPE.BR with Qualis A2. Most of the studies used qualitative methodological procedures of research, however, there are researches with mixed methods and quantitative methods. It is recommended that future systematic reviews include Qualis B2 articles and also the search in the thesis and dissertation database of the Coordination for Improvement of Higher Education Personnel (CAPES).

**Keywords:** Systematic Review. Portal of Newspapers Capes. Territory of Citizenship Program. Social Management.

## 1 INTRODUÇÃO

A presente revisão sistemática tem como objetivo compreender o Programa Territórios da Cidadania (PTC) a partir de uma categorização dos estudos realizados na área de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo no Brasil Parte da seguinte questão central: qual o perfil dos estudos no PTC e de que modo abordam os constructos desenvolvimento territorial e gestão social? O exercício teórico realizado assume que a abordagem territorial do desenvolvimento é aspecto que vem ganhando ênfase no Brasil tanto por meio de estudos acadêmicos quanto pela incorporação desta visão no escopo das políticas públicas. Os territórios, de modo particular, têm sido utilizados como forma de facilitar o diálogo e contribuir para a elaboração de políticas públicas e a formulação do planejamento governamental, como pode ser observado com as experiências dos Orçamentos Participativos em diversas cidades no país e, mais recentemente, a instituição em Minas Gerais dos Fóruns Regionais de Governo, que dividiu o estado em dezessete “territórios de desenvolvimento” para a elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (SILVA; CRUZ, 2017).

Revisões sistemáticas como esta são relevantes por permitem que estudos futuros considerem o que já foi pesquisado, além de possibilitar a identificação de lacunas existentes na literatura a respeito do tema, redes de pesquisa e pesquisadores envolvidos no estudo de dada temática além de abrir possibilidades para intercâmbios e parcerias acadêmicas. Além disso, analisar como as publicações acadêmicas tratam a temática territorial no Brasil é passo relevante para mostrar interfaces entre gestão social e desenvolvimento territorial, considerando as diferentes abordagens teóricas e metodológicas empregadas por pesquisadores brasileiros.

A dimensão territorial é vista de múltiplas formas pelas áreas do conhecimento. Para os pesquisadores da área de gestão social, a dimensão do território inclui a comunidade, os laços de respeito e cooperação, e a compreensão de processos de pobreza e exclusão (BRONZO, 2010). A década de 1970 marcou uma diferenciação entre a ideia de desenvolvimento e de crescimento e, assim, o paradigma do desenvolvimento passou a abranger a dimensão econômica, social e política no mundo (LIMA, 2014). De modo geral, há três concepções de desenvolvimento dominantes: a corrente fundamentalista, a corrente que nega a existência do desenvolvimento e a corrente que prega a noção de desenvolvimento como liberdade (VEIGA, 2005).

Em 2008, o governo federal instituiu o PTC com o objetivo de melhorar as condições de vida e contribuir para a criar oportunidades de inclusão social e econômica das populações

que vivem no interior do País. Para que um território seja contemplado pelo PTC é necessário que ele atenda a determinados critérios relacionados à aspectos sociais, culturais geográficos e econômicos, além do reconhecimento de sua população como espaço historicamente construídos (BRASIL, 2008). O critério para a determinação de um Território da Cidadania, então adotado, foi a densidade populacional média abaixo de 80 habitantes por quilômetro quadrado e população média municipal de até 50 mil habitantes. Outros critérios determinaram a incorporação dos territórios brasileiros ao PTC: estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) territorial; concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; baixo dinamismo econômico de acordo com a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional; convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo e maior organização social. A partir de 2009, foi inserido o critério de concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB) (BRASIL, 2008).

O Programa contém três eixos: ação produtiva, cidadania e infraestrutura (BRASIL, 2008). Os critérios estabelecidos e os eixos de atuação permitem classificar o Programa como prática de gestão social nas ações de desenvolvimento territorial, haja vista que a gestão social é entendida por Tenório (2008, p. 102) como “o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais)”. Além disso, Tenório (2008) aborda que a gestão social é um processo deliberativo que procura atender às necessidades de uma dada sociedade, região, território ou sistema social específico, o que é exatamente o propósito do PTC, atender às necessidades das pessoas que pertencem aos territórios contemplados. Bronzo (2010) reconhece que há críticas relacionadas ao uso do território como unidade de análise dos processos de pobreza e exclusão, e que esses processos estão associados a causas nacionais e internacionais. Isso, porém, não invalida a análise por meio dos territórios, uma vez que os processos de pobreza e exclusão são geograficamente concentrados.

Esta revisão de literatura está alinhada aos objetivos de um projeto lançado em 2014 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por meio do Edital nº 42/2014, que buscou possibilitar o desenvolvimento de projetos de pesquisas científicas e a formação de recursos humanos, em nível de pós-graduação, na temática de

desenvolvimento socioeconômico no Brasil. Um grupo de pesquisadores da Universidade Federal de Viçosa (UFV) e da Universidade Federal do Cariri (UFC) lideradas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), aprovou em conjunto o projeto “Controle Social de Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial: Estudos Integrados e Comparativos de Indicadores de Inclusão Social e Produtiva e de Superação da Pobreza em Territórios Brasileiros”. Para abordar o tema proposto, este texto está dividido em quatro seções: esta introdução, procedimentos metodológicos, análise de resultados e considerações finais.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A revisão sistemática é definida por Galvão et al. (2015, p.335) como “revisão de uma pergunta (...), que utiliza métodos sistemáticos e explícitos para identificar, selecionar e avaliar criticamente pesquisas relevantes, e, coletar e analisar dados desses estudos que são incluídos na revisão”. Na presente revisão foi empregado o protocolo PRISMA conforme apresentado por Galvão et al. (2015). Este protocolo consiste em 27 itens e um fluxograma de quatro etapas construído com o objetivo de ajudar os “autores a melhorarem o relato de revisões sistemáticas e meta-análises” (GALVÃO et al., 2015, p. 316). Adicionalmente, seguiram-se as fases propostas por Sampaio e Mancini (2007): 1) definição da pergunta; 2) busca pela evidência; 3) revisão e seleção dos estudos; 4) análise da qualidade metodológica dos estudos e 5) apresentação dos resultados.

A primeira fase, que corresponde à definição da pergunta, foi feita de acordo com o sugerido por Sampieri (2013), mediante auxílio de um especialista no tema. Neste caso específico, a questão foi definida com o Coordenador da Célula de Acompanhamento e Informação (CAI) do Território do Mato Grande, no Rio Grande do Norte, nos termos do Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais N°. 05/2009. O referido Edital constituiu-se na primeira iniciativa nacional de avaliação das iniciativas públicas voltadas à organização e ao desenvolvimento territorial, tendo a ação transcorrido até 2013. Aquele momento demarcou a inserção de um grupo acadêmico da UFRN na política territorial, e, em particular, no Território do Mato Grande, o que está sendo continuado desde então.

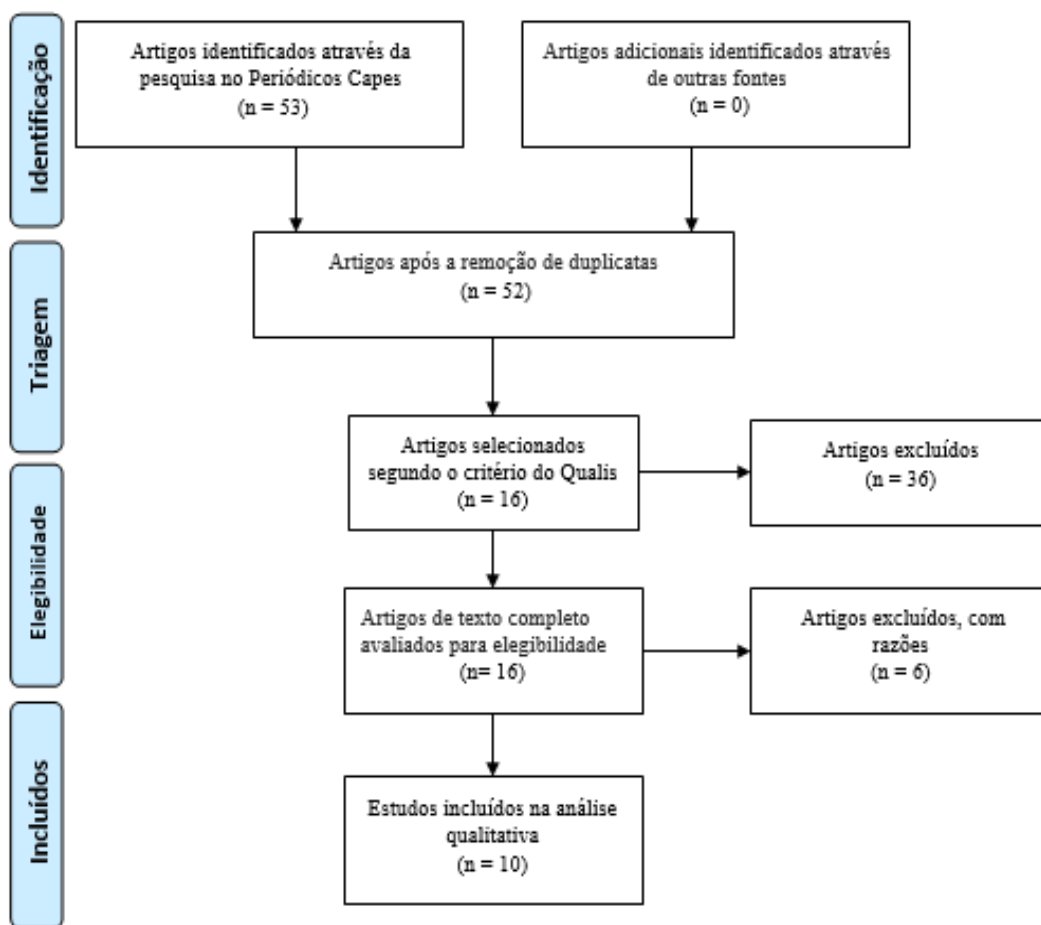
A partir da questão levantada pelo Coordenador \_ qual o perfil dos estudos no PTC e de que modo abordam os constructos desenvolvimento territorial e gestão social? – a fase de busca

por evidências foi realizada no Portal de Periódicos Capes com a utilização dos descritores “Território da Cidadania” e “Territórios da Cidadania”, entre o 1º de janeiro de 2008 e 13 de junho de 2017, tendo retornado cinquenta e três publicações. Optou-se por iniciar a busca no ano de 2008, uma vez que neste ano ocorreu a implementação do Programa Territórios da Cidadania, e, por sua vez, escolheu-se 2017, até maio, por ser o momento previsto para início da análise aqui apresentada.

Após a exploração dos dados, a escolha dos critérios da primeira análise de seleção e exclusão adotados recaiu nos seguintes quesitos: ano de publicação (2008-2017), periódico no qual foi publicado o artigo, verificação da classificação Qualis da revista de cada publicação, seleção dos artigos publicados em revistas Qualis A1, A2 ou B1, de acordo com a qualificação vigente entre 2013-2016. Optou-se por artigos publicados em periódicos com Qualis A e B1 a fim de que se obter um panorama acerca do que está sendo publicado nos periódicos mais conceituados do País no tema. Outra opção publicados no Brasil, em português, na área de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo. Após a primeira análise de seleção e exclusão, foi identificado o total de dezesseis artigos. Nesta fase, os arquivos foram coletados e organizados com o auxílio do Computer Assisted Qualitative Data Analysis (CAQDAS) chamado Zotero, um assistente bibliográfico para pesquisa. Em seguida, passou-se à fase de revisão e seleção dos estudos que também foi realizada com o auxílio do Zotero. Procedeu-se a uma leitura dos títulos e dos resumos dos trabalhos para identificar se todos os artigos apresentavam estudos acerca do Programa Territórios da Cidadania ou estudos relacionados a políticas públicas em algum dos Territórios da Cidadania. Após esta etapa, identificou-se que apenas dez artigos continham as características acima descritas como pode ser observado na Figura 1.

**Figura 1** - Síntese do processo de revisão sistemática





Fonte: Adaptado de MOHER, D.; LIBERATI, A.; TETZLAFF, J.; ALTMAN, D.G. (2008)

O processamento dos dados desses dez artigos foi realizado em planilha do *Microsoft Excel* nas seguintes categorias: base de dados, área do conhecimento, assunto, termos de busca (descritores) utilizados; título do periódico; Qualis do periódico; volume, número; ano; autor (es); Instituição/filiação da autoria; país do autor; título do artigo; resumo; palavras-chave; número de referências; quantos trabalhos citam-no; problema/Objetivo da Pesquisa; autores mais citados; alicerce teórico (teorias utilizadas); contexto de aplicação (unidade organizacional); amostra (sujeitos da pesquisa); tipo de pesquisa (qualitativa, quantitativa e mista); enquadramento epistemológico (paradigma ou perspectiva); métodos de coleta e métodos de análise de dados e resultados.

A fase de análise da qualidade metodológica dos estudos foi realizada paralelamente à fase anterior e consistiu na leitura do resumo, da introdução e, quando necessário, das considerações finais. Além disso, a especificidade metodológica foi considerada, e, então, procedida a análise qualitativa do material coletado. Por fim, a fase de apresentação dos resultados foi concluída com o auxílio do software VOSviewer versão 1.6.4 para a confecção

da rede de autoria e coautoria e do sítio eletrônico Nube de Palabras ([www.nubedepalabras.es](http://www.nubedepalabras.es)) para a criação de nuvem de palavras e observar os termos utilizados com mais frequência na construção dos problemas de pesquisa dos trabalhos acadêmicos analisados. Nessa fase, utilizou-se o Microsoft Excel para a criação de gráficos e quadros para a apresentação e análise dos resultados.

### 3 ANÁLISE DE RESULTADOS

Os onze artigos listados no Quadro 1 atendem aos critérios estabelecidos da busca. Todos adotam como objeto o Programa Territórios da Cidadania no Brasil. Pela análise dos títulos é possível observar que todos os artigos referentes ao PTC estão alinhados ao campo da gestão social e alguns com menção explícita a referenciais teóricos da gestão social. Um exemplo disso é o artigo 01 que faz referência a interfaces entre a comunicação e a gestão social na interpretação de fenômeno territorial. Nos artigos 04 e 05 há referência à gestão social por meio do desenvolvimento territorial. Ainda é possível observar nos títulos dos trabalhos uma multiplicidade de territórios analisados (Território da Cidadania do Vale do Rio Vermelho em Goiás, Territórios do Rio de Janeiro, Território do Meio Oeste do Contestado, Território do Noroeste de Minas Gerais).

Nas palavras-chave dos artigos é possível observar em seis artigos há incidência de “gestão social”. Além disso, a palavra “desenvolvimento territorial” aparece com significativa frequência. Há ainda outras palavras como comunicação, participação, arranjos institucionais, política pública, cidadania e território. Em apenas um artigo apareceu palavra-chave relacionada a procedimento metodológico de Modelo de Regressão Logístico o que implica reconhecer que, na produção intelectual em apreço, predomina abordagem qualitativa.

A análise dos resultados do Google Citations mostra que sete dos onze artigos ainda não foram citados em nenhum outro trabalho acadêmico. O artigo mais citado é “Um Estudo Sobre o Financiamento da Política de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro” encontrado como referência em dezessete trabalhos científicos. Este artigo trata do financiamento da política de desenvolvimento territorial a partir da análise do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC). O trabalho de código 05 foi citado nove vezes, o de código 07 foi citado sete vezes e, o 06, cinco vezes.

#### Quadro 1 - Título, palavras-chave e frequência de citação

Código	Título	Palavras-chave	Quantos trabalhos citam-no?
01	Interfaces entre a comunicação e a gestão social no contexto do desenvolvimento territorial: um estudo do Território da Cidadania Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul	Gestão Social, Tecnologias de Informação e Comunicação, Processos de Comunicação, Desenvolvimento Territorial	Nenhum
02	Avaliação dos Critérios de Elegibilidade do Programa Territórios da Cidadania	Territórios da Cidadania; Política de Desenvolvimento Territorial; Critérios de elegibilidade; Modelo de Regressão Logístico	Nenhum
03	O efeito do Programa Territorial nas relações sociais dos agricultores familiares do Território da Cidadania do Vale do Rio Vermelho, em Goiás, Brasil	Programa territorial. Agricultura familiar. Indicadores de rede.	Nenhum
04	Gestão Social e Desenvolvimento Territorial: um olhar a partir processo de governança dos Colegiados Territoriais Brasileiros	Políticas Públicas; Gestão Social; Participação; Território da Cidadania	Nenhum
05	Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ	Desenvolvimento Territorial, Gestão Social, Pluralismo, Empresariado	9
06	Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil	Território; políticas públicas; relações federativas; arranjos institucionais; intersectorialidade	5
07	Desenvolvendo o aprendizado em gestão social: proposta pedagógica de fomento às incubadoras sociais	Gestão social. Tecnologias sociais. Incubadora de projetos sociais.	7
08	Gestão Social nos Territórios da Cidadania: um estudo de caso no território do Meio Oeste do Contestado	Gestão Social; Territórios da Cidadania; Política Pública; Participação	Nenhum
09	Um Estudo Sobre o Financiamento da Política de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro	Políticas públicas, desenvolvimento territorial, territórios rurais	17
10	Identidade e Qualidade de vida nos Territórios da Cidadania	Desenvolvimento territorial. Desenvolvimento rural. Agricultura familiar.	Nenhum
11	Gestão Social dos territórios da cidadania: o zoneamento ecológico- econômico como instrumento de gestão do território noroeste de Minas Gerais	Território. Cidadania. Zoneamento. Gestão social	Nenhum

Fonte: Elaborado pelos autores. Resultados da pesquisa, 2017.

Na análise dos títulos dos trabalhos observa-se que os estudos estão concentrados na implementação do PTC e as relações desta implementação nos territórios analisados, uma vez que apenas os artigos 03 e 09 relacionam o PTC a outras políticas públicas como o Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios Rurais (PROINF) e o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). Há a necessidade de estudos que relacionem o PTC a outros programas que contribuem para a garantia de direitos sociais previstos na Constituição Federal, a exemplo da saúde com o Estratégia Saúde da Família, que também é regionalizado, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAF) que garantem o direito à alimentação.

Os objetivos evidenciam que os estudos estão concentrados tanto em análises qualitativas quanto quantitativas ainda que estas estejam menos presentes. Os objetivos definidos pelos autores evidenciam, sobretudo, que os estudos a respeito do Programa Territórios da Cidadania estão alinhados ao campo da gestão social como pode ser observado no quadro 02.

**Quadro 2 - Autores e objetivos dos artigos**

<b>Código</b>	<b>Autores</b>	<b>Objetivo</b>
01	ALLEBRANDT, Sérgio Luis; BENSO, Aline; OLIVEIRA, Vinícios Gonchoroski	Mostrar as interfaces entre a comunicação e a gestão social, a partir do Programa Territórios da Cidadania (PTC).
02	ANDRADE, Pedro Gomes; STRAUCH, Julia Celia Mercedes; FERREIRA, Gustavo	Avaliar os critérios de elegibilidade e o grau de importância desses critérios para que um município seja atendido pelo programa, a partir de indicadores <i>proxies</i> aos critérios definidos em decreto
03	CAMARGO, Ricardo de Siqueira; MEDINA, Gabriel	Avaliar os efeitos do programa territorial PROINF nas relações sociais de agricultores familiares e também entre os membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS)
04	DIAS, Thiago Ferreira; PAIVA, Juarez Azevedo de	Dialogar teórico-empiricamente acerca da prática da gestão social nas ações de desenvolvimento territorial impulsionado pelo Governo Federal do Brasil no âmbito do Programa Território da Cidadania.
05	ZAN, Felipe Barbosa; TENÓRIO, Fernando Guilherme	Analisar as possibilidades de inclusão das entidades representantes dos interesses dos empresários com vistas ao pluralismo no âmbito do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ
06	LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson	Analisar como novos arranjos institucionais consideram o papel dos territórios
07	NETO, Luis Moretto; GARRIDO, Paulo Otolini; JUSTEN, Carlos Eduardo	Apresentar uma abordagem da dimensão propositiva de fomento às incubadoras de projetos sociais, por intermédio de proposta pedagógica à luz da gestão social, em desenvolvimento no polo de educação a distância da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em Canoinhas, Santa Catarina
08	PACHECO, Anderson Sasaki Vasques; NETO, Luis Moretto; SILVA, Karin Vieira	Analisar se o Programa Territórios da Cidadania, especificamente da Região Meio- Oeste do Contestado apresenta interface com os pressupostos teóricos da gestão social
09	LEITE, Sergio Pereira; JÚNIOR, Valdemar João Wesz	Apresentar a performance da execução orçamentária do financiamento da política territorial, tomando-se como base o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC)
10	CANIELLO, Márcio	Avaliar a situação da qualidade de vida da população do campo no Brasil, analisando os índices de Condições de Vida (ICV) apurados em uma amostra de 37 territórios da Cidadania, estimados mediante a visita de entrevistadores a 10. 106 domicílios rurais em 17 estados da federação.
11	PEREIRA, José Roberto; FERREIRA, Patrícia Aparecida; BOAS, Ana Alice Vilas; OLIVEIRA, Elias Rodrigues de;	Mostrar que os resultados do Zoneamento Ecológico- Econômico (ZEE) constitui um instrumento de gestão social para o território da cidadania do noroeste de Minas Gerais

	CARDOSO, Raquel Finamor	
--	----------------------------	--

Fonte: Elaborado pelos autores. Resultados da pesquisa, 2017.

A análise das palavras que iniciam os objetivos dos artigos permite evidenciar que os artigos 03, 04 e 11, que utilizaram abordagens quantitativas de dados se iniciam com a palavra “avaliar”. O objetivo do artigo 04 tem início com uma palavra comum no vocabulário dos pesquisadores da área de gestão social: “dialogar”. “Dialogar” é uma palavra relacionada com a Teoria da Ação Comunicativa de Habermas. Os artigos 09 e 11 começam com as palavras “apresentar” e “mostrar” que são sinônimas e informam que a intenção é fazer uma análise com base no desempenho de ações do programa em determinados territórios. Já o artigo 01 que também se inicia com a palavra “mostrar” tem como propósito evidenciar às interfaces entre a gestão social e o PTC, ou seja, a intenção dos autores é realizar um posicionamento teórico do PTC na gestão social. Os artigos 05, 06 e 09 começam com o verbo “analisar”, contudo a relação que este verbo estabelece com a proposta dos objetivos se difere, uma vez que no artigo 05, a intenção é fazer análise das possibilidades de inclusão das entidades representantes dos interesses dos empresários, enquanto que o objetivo do artigo 06 é analisar como os arranjos institucionais consideram o papel dos territórios e no artigo 10 a intenção é fazer uma análise da situação da qualidade de vida da população do campo.

É possível observar que os objetivos dos artigos 01 e 08 são parecidos, porém os autores do artigo 01 estão centrados na análise das interfaces entre comunicação e gestão social no programa como um todo, enquanto que no artigo 08 a análise se concentra no território da Região Meio-Oeste do Contestado.

A partir da análise do quadro 03 nota-se que não foram encontrados artigos com Qualis A1. A maior incidência de publicação está no Cadernos EBAPE.BR, Qualis A2, com três registros. A Revista de Economia e Sociologia Rural e a Revista de Ciências da Administração aparecem com dois registros cada, enquanto a revista Sociologias e a Interações estão com uma publicação cada. Os artigos com os códigos 05, 07 e 11 no quadro 3, abaixo, estão publicados em periódicos Qualis A2 e, os demais, em revistas Qualis B1. Embora a busca tenha sido realizada para o período 2008 e 2017, os artigos que estão nesse intervalo foram publicados em 2011, 2012, 2015 e 2016, com maior incidência, quatro, em 2016, o que pode indicar um aumento do interesse dos pesquisadores pelo tema, especialmente como consequência de chamadas e editais públicos voltados ao mapeamento de resultados e possibilidades da política territorial. Ressalta-se que há apenas um trabalho publicado no ano de 2012 e nenhum trabalho publicado no ano de 2013 e 2014. O PTC foi implementado em 2008, sendo assim, há uma

lacuna temporal de quatro anos entre a implementação do programa e a publicação do primeiro artigo em periódico de Qualis B1 ou acima a respeito do programa. Este lapso temporal pode ter sido decorrente do processo de publicação dos artigos nos periódicos e também do tempo necessário para a implementação do artigo em âmbito nacional.

**Quadro 3** - Periódicos, Qualis, ano e universidade dos autores

<b>Código</b>	<b>Periódico</b>	<b>Qualis</b>	<b>Ano</b>	<b>Universidade</b>
01	Revista de Ciências da Administração	B1	2015	UNIJUÍ, Universidade Federal de Santa Maria, UNISC
02	Revista de Economia e Sociologia Rural	B1	2016	Universidade de Campinas (UNICAMP), Escola Nacional de Ciências Estatísticas e UERJ
03	Interações	B1	2016	Universidade Federal de Goiás (UFG)
04	Revista de Ciências da Administração	B1	2015	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
05	Cadernos EBAPE.BR	A2	2011	Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV)
06	Revista de Sociologia Política	B1	2016	Universidade Federal do ABC
07	Cadernos EBAPE.BR	A2	2011	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
08	Revista de Ciências da Administração	B1	2015	Universidade de Lisboa, Uninter, Universidade de Lisboa
09	Revista de Economia e Sociologia Rural	B1	2012	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)
10	Sociologias	B1	2016	Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)
11	Cadernos EBAPE.BR	A2	2011	Universidade de Brasília, Universidade de Lavras (UFLA)

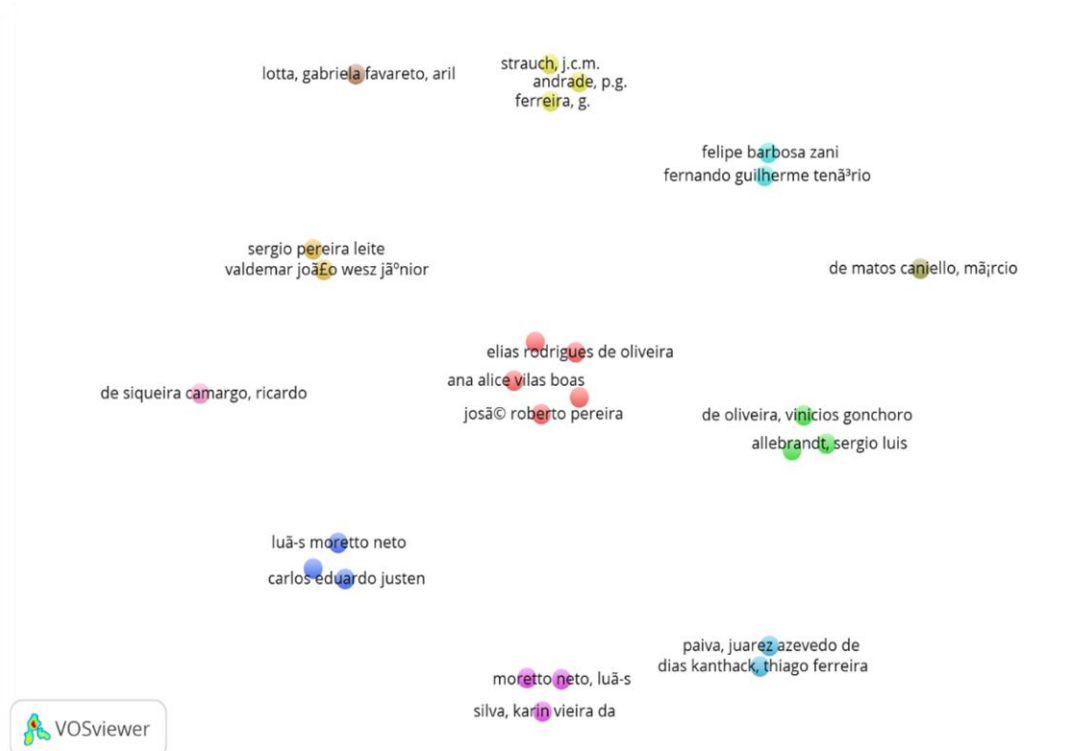
Fonte: Elaborado pelos autores. Resultados da pesquisa, 2017.

No quadro 03 é possível observar a multiplicidade que os autores dos artigos estão vinculados a universidades de quase todas as regiões do Brasil: Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Universidade Federal de Campina Grande no Nordeste; Universidade de Campinas, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UNINTER, Universidade Federal do ABC e Fundação Getúlio Vargas no Sudeste; Universidade de Goiás e Universidade de Brasília no Centro-Oeste; Universidade Federal de Santa Catarina no Sul. E há autores vinculados à Universidade de Lisboa em Portugal. Nenhum dos trabalhos analisados possui como objeto de análise de modo específico os territórios da região Norte, com exceção dos trabalhos que possuem como objetivo analisar o PTC em todo o Brasil. Isso pode ser explicado pela ausência de trabalhos publicados por pesquisadores vinculados à Universidades da região Norte do país. Então, pode se afirmar que estudos do PTC

na região Norte representam uma lacuna de pesquisa. Estudar como o PTC tem sido implementado nesta região é importante, uma vez que concentra grandes extensões de terras e uma parte significativa da população mora à margem dos rios e desenvolve atividades ligadas à agricultura e pecuária para sobreviver.

Além da análise das Universidades nas quais os autores dos artigos estão vinculados, optou-se por realizar uma análise de redes de autoria e coautoria com o auxílio do software VOSViewer. Cabe destacar que a quantidade de artigos utilizada nesta revisão sistemática não permitiu a identificação de uma relação de autoria e coautoria entre os autores dos onze artigos. Porém, admite-se a possibilidade de que esta relação exista e que possa estar vinculada a outros objetos de pesquisa do campo da gestão social.

**Figura 2 - Clusters de autoria dos artigos**



Fonte: Elaborada pelos autores no software VOSviewer.

Na rede de autoria e coautoria na Figura 2, acima, é possível identificar que não há relação de rede estabelecida, entre autores, no que se refere a publicações relativas a Territórios da Cidadania. Em 2014, por iniciativa de pesquisadores de vinte e uma universidades do Brasil foi criada a Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE). De acordo com informações disponíveis no sítio eletrônico da RETE, a missão da rede é “atuar na

gestão e na construção de conhecimento e informação sobre dinâmicas territoriais, visando o aprimoramento e criação de estratégias que favoreçam um desenvolvimento inclusivo, sustentável e solidário” (RETE, 2017). Sendo assim, é interessante observar que, apesar da aparente ausência de relação entre os autores, há diversidade de universidades estudando os Territórios da Cidadania e há possibilidades de os autores estarem integrados por meio de outras redes de pesquisa como a Rede dos Pesquisadores em Gestão Social, a Sociedade Brasileira de Administração Pública, a Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural e da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração. Ressalta-se que os clusters estão com fonte escrita em tamanho similar, dado que não houve repetição na autoria e/ou coautoria.

No Quadro 4 observa-se o alicerce teórico e as teorias utilizadas pelos autores nos artigos analisados. O autor mais citado é Fernando Tenório em sua obra seminal para a gestão social publicada no ano de 2008. Cabe ressaltar que o próprio Fernando Tenório conduziu um dos estudos a respeito do PTC que estão sendo analisados nesta revisão sistemática. Além disso, há a utilização de autores relevantes para o campo da gestão social como Habermas (1987). Os artigos de código 10 e 11 não foram classificados com relação ao alicerce teórico utilizado, uma vez que isso não foi possível por limitações desta pesquisa.

Há sete artigos relacionados a territórios da cidadania espalhados pelos Países. Os artigos se diferem significativamente nos sujeitos de pesquisa: alguns analisaram a relação entre atores, a exemplo de agricultores familiares e membros de colegiados de desenvolvimento territorial; outros analisam o PTC na perspectiva de municípios; há outros em que o universo é composto por indicadores dos próprios territórios da cidadania.

**Quadro 4 - Alicerce Teórico, Contexto de Aplicação e Amostra**

<b>Código</b>	<b>Alicerce teórico (Teoria (s) utilizada (s))</b>	<b>Contexto de aplicação (unidade organizacional)</b>	<b>Amostra / Sujeitos da pesquisa</b>
01	Processos de Discussão (HABERMAS, 1987; TENÓRIO, 2010)	Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC- Norc)	Membros do colegiado de desenvolvimento Territorial (CODETER)
02	Lei que institui o PTC (BRASIL, 2008)	Brasil	Territórios da Cidadania brasileiros
03	Análise da vida social a partir das Arenas ou dos Campos (BOURDIEU, 2011)	Território da Cidadania do Vale do Rio Vermelho, em Goiás, Brasil	Comunidade de agricultores familiares tradicionais e de assentamento da reforma agrária
04	Cidadania Deliberativa (TENÓRIO, 2005)	Região Nordeste	Colegiados Territoriais de sete Estados do Nordeste Brasileiro
05	Gestão Social (TENÓRIO, 2008; TENÓRIO et al., 2008)	Região Norte do Rio de Janeiro	Cinco municípios do Norte Fluminense
06	Arranjos institucionais (PIRES e GOMIDE, 2014)	Brasil	Programa de Aceleração do Crescimento; Plano Brasil sem Miséria; Programa Territórios da Cidadania



07	Processo gerencial dialógico (TENÓRIO, 2008)	Canoinhas, Santa Catarina	Pólo de educação à distância da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
08	Pressupostos Teóricos da Gestão Social (TENÓRIO et al., 2008)	Meio-Oeste do Contestado em Santa Catarina	Programa Territórios da Cidadania
09	Estudos que tratam do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (LEITE et al., 2007; TORRENS, 2007)	Brasil	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC)
10	NI	Brasil	Trinta e Sete Territórios da Cidadania
11	NI	Território da Cidadania Noroeste de Minas Gerais	Municípios

Fonte: Elaborado pelos autores. Resultados da pesquisa, 2017.

No quadro 04, a amostra/sujeitos de pesquisa evidencia que há lacunas relacionadas à carência de estudos na região Norte do país e também em Estados do Brasil com tradição rural, a exemplo do Estado de Minas Gerais, que concentra parte significativa da população brasileira vivendo do produto da agricultura familiar.

A nuvem de palavras, figura 3, construída com auxílio do software Nube de Palabras, evidencia que os termos que mais aparecem nas palavras-chave são: desenvolvimento, territorial, Gestão, Cidadania, Território, Territórios e Social. Há também palavras como agricultura e rural que contribuem para caracterizar os territórios da cidadania. As palavras política, políticas, projeto e programa também apareceram contribuindo para identificar o artigo com o Programa Territórios da Cidadania.

**Figura 3** - Nube de palavras



Fonte: Elaborada pelos autores no software Nube de Palabras.

Na nuvem de palavras também aparece tecnologias, participação, social, rurais, processos, relações, desenvolvimento, incubadora, indicadores, elegibilidade, institucionais, intersectorialidade, comunicação e informação. Indicando constructos que estão sendo estudados nos Territórios da Cidadania. As palavras método e regressão estão relacionadas ao método de coleta de dados e análise de dados. A palavra participação remete a uma dimensão que está sendo analisada pelos autores nos territórios da cidadania.

No que se refere ao alicerce teórico há significativa utilização de autores do campo da Gestão Social para fundamentar as pesquisas, com destaque para estudos de Fernando Tenório, o autor mais citado e utilizado no alicerce teórico de 50% dos artigos. O conceito de cidadania deliberativa (HABERMAS, 1988 apud TENÓRIO, 2008) e os pressupostos Teóricos da Gestão Social (TENÓRIO et al., 2008) são os constructos mais citados pelos autores. Há citação a estudos de Fernando Tenório como autor da corrente da teoria crítica alinhada a Habermas, sobretudo no que refere ao conceito de cidadania deliberativa e ao processo gerencial dialógico. A análise das ações de desenvolvimento territorial impulsionadas pelo PTC nos estudos analisados, por sua vez, dialoga de maneira teórica e empírica com práticas de gestão social nos territórios.

Quanto ao tipo de pesquisa, a maior parte é de natureza qualitativa, uma vez que seis dos onze trabalhos aplicaram métodos a ela relacionados. Houve trabalhos com aplicação de métodos mistos e com metodologia exclusivamente quantitativa. O artigo de código 03 utilizou os softwares UCINET e NETDRAW. O enquadramento epistemológico reside no pensamento crítico, todavia, há trabalhos construídos sob o paradigma construtivista e pós-positivista. Os métodos de coleta de dados foram principalmente entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental, questionário e utilização de dados secundários oriundos de bases de dados do governo. Já os métodos de análise de dados estão associados a métodos de coleta de dados e ao paradigma escolhido pelos autores. Nos artigos em que foi possível fazer a identificação encontrou-se a análise intersubjetiva, análise por meio de regressão, análises de dados com softwares qualitativos, análise de conteúdo e análise com método de Tenório et al. (2008) para avaliar processos decisórios deliberativos (conforme Quadro 5).

#### **Quadro 5 - Síntese do enquadramento metodológico/epistemológico**

Código	Tipo da pesquisa	Enquadramento epistemológico (paradigma ou perspectiva)	Método (s) de coleta	Método (s) de análise dos dados
01	Qualitativa	Pensamento crítico	Entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e interações por e-mails com os membros do Comitê Gestor Nacional	Análise intersubjetiva, que depende do olhar crítico e criativo do pesquisador
02	Quantitativa	Pós-positivista	Coleta de dados secundários em bases estatísticas do governo	Regressão por meio do modelo logístico
03	Mista	Construtivismo	Pesquisa documental, bibliográfica e contatos diretos	Análise de dados com os softwares Ucinet 6.0 e Netdraw para desenho das redes
04	Mista	Pós-positivista	Coleta de dados secundários em bases estatísticas do governo	Análise exploratória de dados, análise de conteúdo
05	Qualitativa	Pensamento crítico	Entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental	Análise de conteúdo
06	Qualitativa	Construtivismo	Pesquisa documental e pesquisa bibliográfica	Não informada
07	Qualitativa	Pensamento crítico	Não informado	Não informada
08	Qualitativa	Pensamento crítico	Pesquisa documental, técnicas de observação e Entrevistas	Método para avaliar processos decisórios deliberativos em políticas públicas de Tenório et al. (2008) e análise de conteúdo
09	Qualitativa	Construtivismo	Entrevistas	Não informada
10	Quantitativa	Pós-positivista	Questionário	Não informada
11	Mista	Construtivismo	Dados secundários coletados de bases de dados oficiais do governo	Não informada

Fonte: Elaborado pelos autores. Resultados da pesquisa, 2017.

No quadro 05 observa-se estudos que foram escritos com tipos de pesquisa iguais que estão enquadrados epistemologicamente de modos distintos. O artigo 01, por exemplo, foi escrito com alinhamento à metodologia qualitativa e escrita com a perspectiva do pensamento crítico com referencial teórico com a predominância dos estudos de Habermas, autor da Escola de Frankfurt. Por sua vez, o artigo 06, que também foi escrito com base em metodologia qualitativa, foi enquadrado epistemologicamente no construtivismo. Os trabalhos com tipo de pesquisa quantitativa foram enquadrados epistemologicamente na corrente de pesquisa pós-positivista. Observa-se que nos estudos na qual foram adotados um tipo de pesquisa mista (qualitativa e quantitativa), há maior diversidade de perspectivas epistemológicas. Os artigos

03, 04 e 11 com tipo de pesquisa mista se diferenciam: o artigo 03 e o artigo 11 estão alinhados à uma perspectiva construtivista, enquanto que o artigo 04 está na linha pós-positivista.

Nota-se que os métodos de coleta mais utilizados são: pesquisa documental, questionário, entrevista-semiestruturada, pesquisa bibliográfica e coletas de dados em bases oficiais do governo. Os métodos de análise de dados mais utilizados são análise intersubjetiva, análise de conteúdo, análise exploratória regressão por meio de modelo logístico, análise com softwares estatísticos como o Ucinet 6.0 e o NetDraw. É importante ressaltar que foram identificados dois métodos de análise de dados com fundamentação teórica com origem em teóricos do campo de gestão social: a análise intersubjetiva, que depende do olhar crítico e criativo do pesquisador e o Método para avaliar processos decisórios deliberativos em políticas públicas de Tenório et al. (2008). Identificou-se que cinco dos onze artigos não explicitaram o método de análise de dados. Então, no que tange aos métodos de análise de dados, pode-se afirmar que não houve uma unanimidade e que o PTC foi estudado e interpretado a partir de múltiplas perspectivas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta revisão sistemática foi compreender o Programa Territórios da Cidadania (PTC) a partir de uma categorização dos estudos na área de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo no Brasil. Para tanto, fez-se uma busca no Portal Periódicos Capes optando-se por artigos publicados em periódicos Qualis A e B1. Entre estes, três pertencem a periódicos classificados no Qualis A e os outros nove estão em periódicos Qualis B1. Os periódicos que publicaram artigos referentes ao PTC são: Cadernos EBAPE.BR, Revista de Ciências da Administração, Revista de Economia e Sociologia Rural, Interações, Revista de Sociologia e Política e Sociologias.

A pesquisa acolhe a discussão do desenvolvimento territorial e da gestão social, haja vista que os resultados evidenciam que os trabalhos a respeito do PTC estão alinhados ao campo de Gestão Social e à própria concepção do PTC, implementado por três eixos de atuação – ação produtiva, cidadania e infraestrutura – que permitem classificá-lo como prática de gestão social.

Identificou-se que há autores de quase todas as regiões do Brasil estudando o PTC e há autores em Lisboa que também estão escrevendo artigos acerca dessa política pública. Esta disparidade não evidencia a formação de uma rede dado que os clusters agrupados com o auxílio do software VOSViewer evidenciaram concentração dos estudos em onze polos

correspondendo aos onze artigos analisados. Isso não significa dizer que os autores não façam parte de redes similares de pesquisa, como a Rede de Pesquisadores em Gestão Social, a Sociedade Brasileira de Administração Pública, a Associação de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração e a Sociedade Brasileira de Estudos em Sociologia e Economia Rural. Ao contrário, é possível que estejam atuando em rede, mas, não foi aqui possível mapear esse fato considerando que um dos critérios de inclusão e exclusão foi a busca por artigos publicados em periódicos com Qualis de B1 acima.

O autor mais citado nos artigos foi o prof. Fernando Tenório por estudos publicados no ano de 2005, 2008 e 2010. Este professor é uma das referências brasileiras da área de Gestão Social, o que confirma os resultados encontrados nos artigos. Além disso, é importante ressaltar que um dos estudos acerca do PTC analisados nesta revisão sistemática foi conduzido pelo próprio Fernando Tenório. De certo modo, isso evidencia que o PTC é um programa que tem tido visibilidade na área de gestão social por ter como um de seus objetivos o desenvolvimento de áreas rurais onde se encontram pessoas em processo de exclusão e de vulnerabilidade social. Os trabalhos estão aplicados em diversos contextos sociais diferentes, entre eles o Brasil, com todos os territórios da cidadania, e os trabalhos mais voltados à análise de territórios da cidadania situado em diversos pontos do Brasil, tais como Rio de Janeiro e Santa Catarina. Os estudos estão publicados por autores, que em sua maioria, estão vinculados à Universidades Federais da região Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul, à exceção da Fundação Getúlio Vargas e da Uninter. Não foram identificados artigos do Programa Territórios da Cidadania na região Norte.

As principais palavras chave indicam que os estudos se concentraram no campo da gestão social e que houve estudos relacionados a temas como tecnologia, cidadania, empresariado e agricultura. Os estudos são predominantemente de natureza qualitativa, mas, também, está presente tendência à publicação de estudos mistos e quantitativos. Recomenda-se que futuras revisões sistemáticas incluam artigos de outras classificações Qualis e busquem classificações a partir do Banco Digital de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (BDTD-CAPES).

## REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L.; BENSO, A.; DE OLIVEIRA, V. G. Interfaces entre a Comunicação e a Gestão Social no Contexto do Desenvolvimento Territorial: um estudo do território da cidadania noroeste colonial do Rio Grande do Sul. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, p. 120-133, dez. 2015.

ANDRADE, P. G.; STRAUCH, J. C. M.; FERREIRA, G. Avaliação dos Critérios de Elegibilidade do Programa Territórios da Cidadania. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 54, n. 4, p. 599-614, 2016.

BORDIEU, Pierre. *Contrafogos 2: por um movimento social europeu*. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL, Decreto de 25 de fevereiro de 2008 que institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm) > Acesso em 17 de junho de 2017.

BRONZO, C. “Território como categoria de análise e como unidade de intervenção nas políticas públicas”. In.:

FAHEL, M. & NEVES, J. A. B. (Org.) **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte, PUC Minas, 2007. 428p.

CAMARGO, R. de S.; MEDINA, G. O efeito do Programa Territorial nas relações sociais dos agricultores familiares do Território da Cidadania do Vale do Rio Vermelho, em Goiás, Brasil. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 17, n. 1, p. 54-65, 2016.

CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.) INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do Ipea**. Brasília: IPEA, v.1, 2009. 285 p.

CANIELLO, M. Identidade e qualidade de vida nos Territórios da Cidadania. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 18, n. 43, p. 300-334, 2016.

DIAS, T. F.; PAIVA, J. A. Gestão Social e Desenvolvimento Territorial: um olhar a partir processo de governança dos Colegiados Territoriais Brasileiros. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, p. 91-105, 2015.

FRANÇA, C. G. de. **Territórios da cidadania e política para gestão pública**. [S.l.], 2010. Mimeo.

GALVÃO, T. F.; PANSANI, T. S. A.; HARRAD, D. Principais itens para relatar Revisões sistemáticas e Meta-análises: A recomendação PRISMA. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, v. 24, n. 2, p. 335-342, 2015.

GIL, I. C. Territorialidade e desenvolvimento contemporâneo. **Revista Nera**, Presidente Prudente, ano 7, n. 4, jan./jul. 2004.

GOMIDE, A.de A. PIRES, R.R.C. **Capacidades estatais e democracia**: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A.de A. PIRES, R.R.C(editores). **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),2014.

LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, V. J. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília , v. 50, n. 4, p. 645-666, 2012 .

LIMA, E. **Desenvolvimento regional**: um debate sobre as políticas industriais no Rio Grande do Norte. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, 2014.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.

MOHER, D. LIBERATI, A. TETZLAFF, J. ALTMAN, D. G. PRISMA Group. Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement. **PLoS Med.** 2009;6:e1000097.

MORETTO NETO, L.; GARRIDO, P. O.; JUSTEN, C. E. Desenvolvendo o aprendizado em gestão social: proposta pedagógica de fomento às incubadoras sociais. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro , v. 9, n. 3, p. 828-845, 2011.

PACHECO, A. S. V.; MORETTO NETO, Luis; SILVA, K. V. Gestão Social nos Territórios da Cidadania: um estudo de caso no território do Meio Oeste do Contestado. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, p. 106-119, 2015.

PADILHA, Y. L. **Capital social e desenvolvimento de territórios**: estudo multicasos nos territórios da cidadania do Rio Grande do Norte. Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, 2014.

PEREIRA, J. R. et al. Gestão social dos territórios da cidadania: o zoneamento ecológico-econômico como instrumento de gestão do território noroeste de Minas Gerais. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 724-747, 2011.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA E GESTÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. Disponível em : < <http://rete.inf.br/sobre-a-rede/>>. Acesso em 21 de junho de 2017.

SAMPAIO, RF; MANCINI, MC. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Rev. bras. fisioter.**, São Carlos , v. 11, n. 1, p. 83-89, 2007 .

SAMPIERI, R. H; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 5ª edição. McGraw-Hill, 2013. TENÓRIO, F. G. **(Re) visitando o conceito de gestão social**. In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Org.). *Gestão Social – práticas em debate, teorias em construção*. 1. ed. Juazeiro do Norte: Editora Universidade Federal do Ceará, p. 58- 83, 2008.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e as suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n. 11, jan./jun. 2004, p. 88-125.

SILVA, T.C.R.; CRUZ, M.V.G. Planejamento Governamental em Minas Gerais: burocracia, novo gerencialismo e participação-análise dos Fóruns Regionais de Governo. XLI Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração- EnANPAD, 2017.

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

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

ZANI, F. B.; TENORIO, F. G. Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro , v. 9, n. 3, p. 780-802, 2011.



## CONTRIBUIÇÕES DAS ABORDAGENS MESO E COGNITIVAS DA TEORIA DA REGULAÇÃO À ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO: GESTÃO SOCIAL NO COLEGIADO TERRITORIAL DA BAIÁ DA ILHA GRANDE/RJ E DISPOSITIVOS INSTITUCIONAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR

*Mathieu Eymeric Fruleux*<sup>1</sup>

*Lamounier Erthal Villela*<sup>2</sup>

*Armindo dos Santos de Sousa Teodósio*<sup>3</sup>

### Resumo

O artigo analisa os desafios enfrentados pelo Colegiado Territorial da Baía de Ilha Grande no Rio de Janeiro para avançar na governança democrática no que tange aos dispositivos institucionais voltados à agricultura familiar. As bases teóricas da pesquisa se sustentam na chamada Teoria da Regulação, na Gestão Social e na incorporação da noção de Governamentalidade de Foucault para problematização das relações entre atores do contexto da agricultura. São delimitadas dimensões de nível meso e local para análise do contexto investigado, recorrendo também às dimensões cognitivas para compreensão das posturas, ações, discursos e valores que guiam grupos sociais em disputa quanto à orientação da governança local da agricultura nos municípios investigados. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, que recorreu a dados secundários e a dados primários, coletados através da interação e diálogo com atores locais envolvidos na dinâmica de governança investigada. Os resultados encontrados demonstram os desafios para a orientação da governança local em bases mais democráticas, horizontais e efetivamente orientadas para um modelo de desenvolvimento que não seja extrativista, degradador e rentista. As implicações do estudo são relevantes não apenas para se compreender em profundidade o contexto investigado, mas também para estabelecer aproximações teóricas entre a Gestão Social e a Teoria da Regulação, que podem trazer desdobramentos relevantes para pesquisas futuras.

**Palavras-chave:** Agricultura Familiar. Desenvolvimento Local. Governança. Território. Teoria da Regulação.

---

<sup>1</sup> Doutor em Economia e Geografia, Pós-doutorando do Programa de Pós-graduação em Administração da PUC Minas e do CRIISEA, Université de Picardie Jules Vernes (França), mathieu.fruleux@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutor, Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, lamounier.erthal@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutor, Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da PUC Minas, armindo.teodosio@gmail.com.

**CONTRIBUTIONS OF THE MESO AND COGNITIVE APPROACHES OF THE  
REGULATION THEORY TO DEVELOPMENT ANALYSIS:  
SOCIAL MANAGEMENT IN THE TERRITORIAL COLLEGIUM OF ILHA  
GRANDE BAY (RIO DE JANEIRO/BRAZIL) AND INSTITUTIONAL DEVICES OF  
FAMILY FARMING**

**Abstract**

This paper analyzes the challenges faced by the Territorial Board of the Ilha Grande Bay in Rio de Janeiro to advance democratic governance in relation to institutional arrangements for family agriculture. The theoretical bases of the research are based on the so-called Regulation Theory, Social Management and the incorporation of Foucault's notion of Governmentality to problematize relations between actors in the context of agriculture. Measures of meso and local level are delimited to analyze the context investigated, also using the cognitive dimensions to understand the postures, actions, discourses and values that guide social groups in dispute as to the orientation of the local governance of agriculture in the municipality investigated. It is a qualitative research that used secondary data and primary data, collected through interaction and dialogue with local actors involved in the dynamics of governance investigated. The results show the challenges for the orientation of local governance in a more democratic, horizontal and effectively oriented towards a model of development that is not extractive, degrading and rentier. The implications of the study are relevant not only to understand in depth the context investigated, but also to establish theoretical approaches between Social Management and Regulation Theory, which can bring relevant developments for future research.

**Keywords:** Family Farming; Local Development; Governance; Territory; Regulation Theory.

## 1 INTRODUÇÃO

A agricultura de pequeno porte no Território da Baía da Ilha Grande- BIG que contempla os municípios de Paraty, Angra dos Reis, Mangaratiba, Rio Claro, Paracambi, Seropédica e Itaguaí enfrenta os desafios da economia globalizada e das políticas neoliberais de maneira diferenciada. Nesse contexto, o Colegiado Territorial traz lógicas sociais desafiantes para o território e as escalas tradicionais de ação dos donos de poder bem como as novas escalas associadas de ação do grande capital. A ação do colegiado é baseada na gestão e no controle social, assim sendo este consegue reverter algumas ações pontuais que inibem a territorialidade e guarda um grande potencial em ser uma instituição que versa na preservação dos recursos sociais e ambientais do local.

O artigo procura caracterizar as formas de dependência da economia local ao sistema econômico regional e global e, num mesmo movimento, revelar as fontes locais de um sistema econômico nacional se orientando para retomar uma posição neo-colonial. Essa evolução está apoiada em praticas multi-escalar de assistencialismo e clientelismo atomizadores da sociedade bem como de extrativismo predador. Visto que o Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande reúne em seu escopo associações e cooperativas de agricultores familiares, populações tradicionais como quilombolas, aldeias indígenas, caiçaras, poderes públicos representados pelas secretarias de agricultura, instituições de ensino pesquisa e desenvolvimento agrícola e empresas de extensão rural (UFRRJ, EMBRAPA, Emater-Rio, ITERJ), Instituições de preservação ambiental (ACM Bio, Parque do Cunhambebe), seu objetivo é fomentar todos aspectos referentes a sustentabilidade do território por meio das atividades da agricultura familiar e pesca. Desta forma o Colegiado se define como uma instituição de participação e controle social das ações locais e processos de transformação que vem passando o território. Desde os anos oitenta o território baía da Ilha Grande é alvo de megaprojetos de investimentos como as usinas nucleares de Angra dos reis, grandes estaleiros e posterior ao porto de Itaguaí, com uma concentração de usinas siderúrgicas, base naval para construção dos submarinos nucleares, a NUCLEN, Casa da Moeda do Brasil etc. Por outro lado o território é alvo de grandes condomínios residenciais, *Resorts* e outros investimentos que aumentam o valor da terra devido à especulação imobiliária. Assim sendo, o colegiado se inscreve como uma instância no âmbito da esfera pública, na qual deve prevalecer o interesse público da sociedade. No entanto os poderes locais manifestos em outros interesses, prevalentemente de mercado, invertem na maioria das vezes, os interesses sociais em interesses mercantis. Nesse contexto o

artigo tem como objetivo entender como as lógicas meso e macroeconômicas impactam na sócioeconomia do territorial.

Para tratar essas questões, mobilizamos, em termos empíricos, as seguintes dimensões da realidade investigada: observação do funcionamento do núcleo de extensão em desenvolvimento territorial (NEDET) da Baía da Ilha Grande, do qual temos participado de outubro de 2016 a abril de 2017; entrevistas semiestruturadas com alguns atores chaves e-ou emergentes do Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande; e o diálogo com membros do Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT), herdeiro do NEDET da Baía da Ilha Grande, implicados na animação do Colegiado Territorial.

Procuramos demonstrar que a mobilização e a prática da teoria da gestão social aplicadas à agricultura familiar e de pequeno porte podem contribuir a modificar as relações estado-sociedade. Essa transformação implica mudanças nas formas de inserção regional e internacional dos territórios, ou seja, na simbólica da soberania, bem como no regime de crédito e assim nas estratégias e formas de acumulação econômicas. Implicaria igualmente mudanças no regime dos direitos e assim nas formas de acumulação política.

## **2 REGULAÇÃO TERRITORIAL E GESTÃO SOCIAL: EM BUSCA DE CONCEPÇÕES EXTENSIVAS PARA ENTENDER AS BASES MULTIDIMENSIONAIS DA GOVERNANÇA**

Antes dos trabalhos da equipe do NEDET BIG, poucos estudos foram realizados sobre o território, rural, da baía da Ilha Grande. Flexor e Benavides (2009) estudaram a relação entre território e agricultura no sul fluminense a partir de uma perspectiva de cesta de bens. Segundo eles o território, entendido como conjunto de atores organizacionais e institucionais, constitui um fator de diferenciação econômica. A perspectiva de cesta de bens nos territórios rurais se inscreve no quadro da problemática da multifuncionalidade da agricultura. A abordagem de cesta de bens consiste em analisar as condições em que a oferta local e a demanda por qualidade podem se encontrar e gerar uma renda territorial diferenciada.

Esse modelo de cesta de bens foi desenvolvido por Moalla, Mollard e Pecqueur (2008). Nesse modelo, a procura se manifesta para uma combinação de bens específicos ao território e os produtos são o resultado de e os bens são o resultado de um processo de construção territorial. Essa estratégia necessita criar uma tradição e um patrimônio. Segundo Flexor e Benavides, as condições do desenvolvimento territorial dependem de coordenações institucionais em

múltiplas escalas, o que coloca o problema das ações coletivas e das aprendizagens organizacionais. Segundo os autores, algumas iniciativas coletivas embrionárias no sul fluminense visam à inserção dos agricultores numa economia que conhece uma forte expansão das atividades turísticas baseada nas paisagens e tradição colonial. Isso aponta para a emergência de uma oferta composta de bens e serviços. Assim, o litoral sul-fluminense constituiria um caso para entender as especificidades da diferenciação territorial dos espaços rurais no Brasil.

Os autores identificam duas dinâmicas territoriais rurais em fase de organização e institucionalização. A primeira é estruturada por políticas públicas e corresponde a decisão de institucionalizar o território da Baía da Ilha Grande pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A segunda trata das iniciativas coletivas relacionadas ao ensaio de construção territorial da multifuncionalidade da agricultura numa perspectiva de cesta de bens. Os autores se concentram nesse segundo aspecto sem relacionar mais adiante essas duas dinâmicas.

O modelo de cesta de bens aplicado por Flexor e Benavides permite uma primeira aproximação do tema da regulação territorial na baía da Ilha Grande. Esse modelo é derivado de uma corrente mais vasta que aborda a questão das regulações parciais, meso, setoriais e territoriais, dos regimes de acumulação do capital.

### **3 REGULAÇÃO LOCAL: UMA COMPREENSÃO EXTENSIVA DA INTERAÇÃO ENTRE ATORES**

Pretendemos resituar essa abordagem meso da regulação e a completar com uma abordagem societal e cognitiva a fim de explicitar a base do nosso marco referencial. O desafio será então de cruzar esse marco com as temáticas da gestão social, afim de melhor compreender as potencialidades e os limites da ação do Colegiado Territorial no território e na redefinição das relações estado-sociedade.

Trabalhadas a partir dos anos 1980, as abordagens meso, das regulações setoriais e territoriais conhecem uma primeira sistematização na ocasião da publicação da obra “Théorie de la régulation. L'état des savoirs” em 1995.

A abordagem setorial da regulação, proposta por DuTertre (1995) esta isomórfica a abordagem macro. Essa abordagem nos tem permitido de caracterizar o que Lamarche et al. (2015, p. 10) chamam de semifuncionalidade de regulações setoriais em relação ao modo de regulação nacional (Fruleux, 2016).

A dimensão local da regulação foi tratada num capítulo por Gilly e Pecqueur (1995). Segundo Gilly e Pecqueur (1995, p. 304), a noção de governança fornece um ponto de partida para entender o que institucionalmente estabelece um território. Esse conceito de governança de um território caracteriza uma estrutura (atores e instituições) que “permite apreciar as regras e rotinas que dão lugar a sua especificidade vis-à-vis outros lugares e vis-à-vis o sistema nacional que o engloba” (Gilly e Pecqueur, 1995, p. 305). Essa noção é utilmente complementada pela espessura institucional e pelas especificidades locais dos compromissos sociais. A existência de um território exige, portanto, uma sobreposição (parcial) de uma proximidade geográfica, uma proximidade organizacional (ligada a complementaridades técnico-produtivas), uma proximidade institucional (ligada a comportamentos cognitivos coletivos de busca de soluções para problemas produtivos). A proximidade institucional seria baseada em lógicas de ação coletiva baseadas em convenções e instituições locais.

O emaranhado e a espessura institucional destas convenções locais poderiam definir a noção de regulação local desde que emerge uma convenção global dominante do território que permita as adaptações imprevisíveis exigidas pela dinâmica industrial num contexto ambiental incerto. (Gilly e Pecqueur, 1995, p. 307).

A abordagem meso é frutífera porque as estratégias dos atores de certos territórios ou setores inovadores podem prefigurar as recomposições da regulação global dos sistemas produtivos (Lamarche et al., 2015). A configuração local do modo de regulação é, no entanto, incompleta: não conhece um regime de acumulação próprio e a restrição monetária é em grande parte exógena. A regulação local pode, portanto, ser apenas uma regulação parcial. Outro campo de exploração segundo nós fértil da teoria da regulação considera o fenômeno político sem o derivar do econômico. Esse campo abre possibilidades para considerar o papel das crenças e das representações.

A noção de meso-corporativismo representa a dimensão propriamente política na relação entre níveis meso e macro de regulação. Segundo Boyer (2012), o modo de regulação pode ser concebido como uma conjunção de acordos meso-corporativistas. Ao nível macro, Marques Pereira e Théret (2001) distinguem dois casos polares, quer dizer tipos ideais opostos de mediação política: o clientelismo e o corporativismo-estatal. O clientelismo é uma relação direta entre os que personificam o poder político e os indivíduos, enquanto o corporativismo começa quando a relação da política com a sociedade passa pela constituição de grupos cujos interesses específicos são reconhecidos pela política. Nesse eixo, dois tipos ideais intermediários podem ser identificados: o pluralismo é o tipo ideal de democracia liberal, no qual a intermediação de interesses, concebida estritamente como indivíduos, ocorre através do

sistema eleitoral e do lobby; o neocorporativismo é o tipo ideal da social-democracia em que os interesses são concebidos desde o início como aqueles de grupos organizados e são levados em conta na ordem política por meio da representação eleitoral e da integração de representantes de organizações sociais no aparato administrativo do Estado.

Convém lembrar que essa tipologia se inscreve numa representação topológica do social, baseada na possibilidade de distinguir entre ordens e níveis de práticas sociais. Três ordens sociais (econômica, política, doméstica) são articuladas por vários sistemas de mediação (moeda, direito, ideologia) e estruturadas de maneira isomorfa por três níveis de práticas: a economia, a política e a simbólica (Théret, 1992). Em termos de formas institucionais, essas mediações se concretizam respectivamente no sistema bancário, no sistema neocorporativista e no sistema ideológico-discursivo. Essas formas institucionais constituem mediações secundárias visando a integração da ordem doméstica: sistemas políticos juridicizados de representação dos indivíduos, sistemas econômicos monetarizados de consideração das necessidades materiais e sistemas simbólicos ideologizados.

É possível ligar o simbólico com uma abordagem cognitiva que permite estabelecer uma relação entre sociologia dos referenciais e ordem doméstica. Os regimes de governança ideológico-discursivos são relativos à construção do indivíduo soberano e aos referenciais de políticas públicas. A ordem ideológica-discursiva está estruturada pela simbólica. Essa ordem das práticas simbólicas tem autoridade em última instância do ponto de vista da sociedade. Legitima as práticas capitalistas-mercantis e político-administrativas, assim como os ethos sociais em que se baseiam. Lembramos que as normas de um ethos social obrigam cada família, cada agente, a formas particulares de ação tendo em vista objetivos socialmente determinados. Uma concorrência entre ethos sociais rivais pode causar um conflito sobre a constituição do sistema de valores da sociedade.

A construção da opinião pública ou opinião global, formada e/ou transmitida pelos mass media e visando à integração da ordem doméstica na economia e na política, revela uma dimensão cognitiva das políticas públicas. Segundo Lordon (1999), entender a convergência cognitiva sobre uma representação comum exige identificar mecanismos institucionais de imposição e de representação de uma visão do mundo. E a hegemonia constitui uma modalidade do conhecimento compartilhado. A diversidade de opiniões é reduzida pela imposição de discursos institucionais. Um referencial é um corpus de representações de um modelo do mundo adotado pela maioria dos agentes. Conjunto doutrinário e ideológico, o referencial revela o trabalho dos aparelhos institucionais e dos grupos sociais que o sustenta. Convém assim buscar os inúmeros processos de conversão de uma hegemonia da perície ou dos profissionais da

representação do mundo em uma doutrina de política compartilhada pelas elites político-administrativas e a maioria dos relés de opinião. O conceito de referencial inscreve-se numa perspectiva de análise cognitiva das políticas públicas na qual a ação dos governantes não se restringe a influenciar a formação dos atores, mas também intervêm sobre as representações que organizam os comportamentos deles.

A abordagem cognitiva das políticas públicas no quadro de uma concepção topológica da regulação leva a recolocar a questão da regulação setorial e territorial sob uma nova luz. As relações entre referenciais globais e setoriais mobilizam dispositivos de governamentalidade, ou seja, “o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, as análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma muito específica [...] de poder cujo alvo principal é a população, cuja forma maior de conhecimento a economia política” (Foucault, 1994). O desafio aqui é “analisar a formação de certo tipo de conhecimento [...] em termos de poder” (Foucault, 1976). A definição operacional que é retida nesta análise – o conjunto de dispositivos cognitivos que se traduzem em governança através da expertise – esclarece os mecanismos políticos e cognitivos da articulação meso-macro.

Assim construímos e mobilizamos uma concepção extensiva da regulação setorial e territorial. A Teoria da Regulação permite compreender os limites de um modo de desenvolvimento em sua articulação com um governo econômico territorializado. Este nível meso de análise é necessário para passar para um nível macro, mais abstrato, do regime que assegura o encerramento circular de um sistema de formas estruturais (Théret, 1998). Este é o nível de ordenação das formas intermediárias e do regime histórico de sua reprodução geral. Permite apreender as modalidades de integração sistêmica de ordens práticas especificamente finalizadas (econômico, político e simbólico). No entanto, a compreensão dessa articulação implica uma análise no nível ainda mais alto, aquele societal do modo de regulação, articulando diversos regimes de ordens e permitindo apreender o tipo de equilíbrio das tensões entre estes vários regimes. Esta problemática esclarece a questão das tensões operando na hierarquia institucional. A análise do governo econômico da ação coletiva realizado no nível meso destaca a necessidade de considerar a dimensão ideológica-discursiva do governo em uma perspectiva cognitiva das políticas públicas: as crenças e referências cognitivas informam a constituição da hierarquia das formas institucionais pela sua (in) capacidade de fundar uma integração através das várias mediações (Boyer, 2015).

O desafio de nossa pesquisa é de relacionar esse quadro teórico com as propostas e os pressupostos da gestão social. A construção da gestão social enquanto campo científico e



práticas sociais é contemporânea do desenvolvimento de análises sobre a regulação setorial e territorial.

#### **4 GÊNESE E CONTEÚDO NORMATIVO DA GESTÃO SOCIAL**

Convém aqui lembrar que a Constituição Federal Brasileira de 1988, chamada de Constituição Cidadã, pode ser considerada o marco legal da participação social no Brasil. No quadro da redemocratização, a participação social visa uma maior aproximação da sociedade com o estado. Os novos canais abertos de participação da comunidade deviam permitir a instituição de instâncias de cogestão com o estado, inclusive em âmbito municipal. Ao preconizar, além da democracia representativa, uma democracia participativa, a Constituição representa o marco referencial da gestão social (Kraemer, 2016). Vale lembrar que os processos de descentralização política e financeira promovidos pela constituição, gerando um novo federalismo, visavam a consolidação da democracia, aproximando as decisões de interesse público das demandas e dos atores locais. A aproximação dos atores devia fortalecer o exercício da cidadania.

Mas ainda tem um percurso longo a ser percorrido para o acesso efetivo da população brasileira a políticas públicas de qualidade, construídas nos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Esses princípios definem normativamente a gestão social no sentido que lhe dá Tenório.

Tenório (2008) propõe que a cidadania deliberativa deve intermediar a relação sociedade civil, Estado e mercado, para o autor “[...] cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (Tenório, 2008a, p.160, grifos do autor). A cidadania deliberativa “[...] faz jus à multiplicidade de formas de comunicação [...]” e “[...] une os cidadãos em torno de um auto entendimento ético” (Tenório, 2008b, p.167). Logo, a esfera pública seria o espaço de intermediação entre Estado, sociedade e mercado, bem como a cidadania deliberativa seria o processo participativo de deliberação baseado essencialmente no entendimento (e não no convencimento ou negociação) entre as partes (Tenório, 2008a; 2008b) e “[...] o procedimento da prática da cidadania deliberativa na Esfera Pública é a participação” (Tenório, 2008b, p.171).

A Gestão Social incita a um “[...] gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (Tenório, 2008b, p.25-

26). Na Gestão Social “[...] a hegemonia das ações possui caráter intersubjetivo. Isto é, onde os interessados na decisão, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório” (Tenório e Saravia, 2006, p.128).

Teoricamente, entende-se que a gestão das demandas da sociedade pode acontecer para além do Estado, via sociedade. Nesse sentido o papel do Colegiado territorial enquanto uma modalidade específica de gestão (nível organizacional/institucional) que deveria entender e “subordinar as lógicas instrumentais [típicas da gestão privada/estratégica] a outras lógicas, mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas” (França Filho, 2008, p.30). [A Gestão Social] corresponde então ao modo de gestão próprio às organizações atuando num circuito que não é originariamente aquele do mercado e do Estado, muito embora estas organizações entretendam, em grande parte dos casos, relações com instituições privadas e públicas, por meio de variadas formas de parcerias para consecução de projetos. Este é o espaço próprio da chamada sociedade civil, portanto uma esfera pública de ação que não é estatal (França Filho, 2008, p.32).

Logo a Gestão Social como “gestão do desenvolvimento social” (Fischer, 2002b, p.29) definido pela autora como um espaço “[...] reflexivo das práticas e do conhecimento constituído por múltiplas disciplinas”. (Fischer, 2002b; Fischer e Melo, 2006). Assim, “a Gestão Social pode ser definida como aquela orientada para o social (enquanto finalidade) pelo social (enquanto processo), norteada pelos princípios da ética e da solidariedade” (Fischer e Melo, 2006, p.17). Um conceito importante para entender a perspectiva de Fischer (2002) e a de Fischer e Melo (2003; 2006) sobre Gestão Social e a própria atividade do gestor social é o de interorganizações. Os conceitos-chave para se entender as interorganizações são: território, redes sociais, redes de redes (Fischer e Melo, 2006). As articulações do colegiado quando refletem sobre determinada situação se torna capaz de articular estruturas em redes a fim de articular saberes e interesses em prol do bem comum.

## **5 ANÁLISE PLURIDIMENSIONAL DAS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS A UMA GOVERNANÇA RENOVADA**

Partindo da definição normativa da gestão social, nossa hipótese é a seguinte: os princípios da gestão social constituem as condições de funcionamento ao mesmo tempo micro e societal da social-democracia. O neocorporativismo representa as práticas político-jurídicas da social-democracia nas articulações das dimensões meso e macro e toma formas específicas de redes de organizações características da social-democracia.

A gestão social dispõe assim de potencial para marcar as relações Estado-Sociedade. Ao mesmo tempo, as redefinições atuais, no nível global, dessas relações estado-sociedade, a privatização do corporativismo e a progressão do poder das grandes corporações, de seus *think tanks* e *lobbies* favoráveis às elites, apoiadas num referencial liberal-autoritário, tem o potencial de destruir as fracas relações sociais sustentadas pelos colegiados territoriais em prol da atomização da sociedade.

Nesse contexto de desmonte da social-democracia e do programa social-desenvolvimentista, o papel do Colegiado Territorial na diferenciação e na autonomização territorial é fundamental na resistência ao programa de reorientação – multinível- da economia em direção a uma posição neo-colonial, da política de dominação sem hegemonia, da retórica de confusão entre questões militares e ações de polícia<sup>4</sup>, fazendo com que o regime dos direitos civis não parece mais garantido pelo regime constitucional. Teoricamente, perguntamos por que certos dispositivos institucionais locais e setoriais conseguem compor arranjos e redes institucionais territorializados e outros não, o que permite explicar a formação de um modo de regulação no contexto nacional. Discursos sobre a soberania tecnológica nacional em matéria de tecnologia nuclear o discursos de economia sobre competitividade, comércio exterior e crescimento conseguem fomentar-apoiar uma hegemonia imposta aos pequenos produtores rurais dominados.

Empiricamente, perguntamos como as práticas de gestão social, introduzidas no território pelo Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDET/BIG/UFRRJ, modificam as relações sociais e as relações estado-sociedade e como essas mudanças afetam as dimensões das relações meso-macro no marco referencial da Teoria da Regulação (Boyer, 2009). A questão teórica trata da formação de dispositivos institucionais locais que compõem arranjos e redes institucionais territorializados à base de um modo de regulação no contexto nacional. A existência e o conteúdo de uma forma institucional “organização territorial” reterá particularmente nossa atenção.

## **6 POLITICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA E REGULAÇÃO TERRITORIAL: A DIFÍCIL EFETIVAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL E AGRÍCOLA.**

Apresentamos nessa seção as políticas e os programas federais orientados para o desenvolvimento territorial rural a partir do apoio a agricultura familiar e caracterizamos o modo local de desenvolvimento da agricultura familiar na Baía da Ilha Grande.

---

4 Ver Bat e Courtin (2012) sobre a retórica colonial e sua ideologia implícita.

Caracterizamos em seguida o território da baía da Ilha Grande e a estrutura de governança da agricultura de padrão familiar no território e precisamos como essa estrutura de governança se integra de modo limitado à regulação territorial, dominada por outros setores cujas lógicas são essencialmente exógenas e correspondem a um modelo de desenvolvimento que conhece uma crise aguda e multidimensional (econômica, política e ideológica).

Apesar de alternativas a esse modelo se manifestar no território, principalmente federadas no âmbito do Colegiado territorial, cujo funcionamento baseia-se nos princípios da gestão social, as resistências locais do modelo baseado na “força da tradição” têm obstruído a formação de um meso sistema capaz de se beneficiar dos programas em prol de desenvolvimento territorial rural sustentável e solidário.

Antes de apresentar brevemente os referenciais de políticas públicas para a agricultura familiar e o desenvolvimento territorial rural, é necessário retornar rapidamente ao referencial global das políticas.

Nos anos 80, a crise da dívida e a liberalização política colocarão em questão a estratégia de industrialização por substituição de importações (ISI). A mutação neoliberal produz uma reorientação internacional do Brasil em uma perspectiva competitiva de inserção baseada na especialização de acordo com as vantagens comparativas em estática. Os efeitos sociais e ambientais desta nova orientação produz uma adaptação do paradigma dominante nas instituições financeiras internacionais. A luta contra a pobreza e a superexploração do meio ambiente, denominada como desenvolvimento sustentável, torna-se um imperativo, pelo menos discursivo. Sob o governo Lula, a inclusão social é resumida pelo slogan “um país de todos”. A execução desse programa de inclusão social deve, portanto, afetar, além dos habitantes das periferias das cidades, o campesinato, excluído do campo político por falta de reforma agrária.

Também deve ser lembrado com Picolotto (2014) que a agricultura familiar no Brasil é historicamente um setor subsidiário da grande fazenda. Desde a “modernização conservadora” e a intensificação da competição nos mercados agrícolas, a produção agrícola de pequena escala tem sido considerada incapaz de se tornar competitiva (Sabourin, 2007, pp. 75-76, Schneider, 2010, p. 521). Essa visão é contestada no início dos anos 90 por uma mudança de paradigma nos estudos rurais com os trabalhos de Abramovay e Veiga, que mostram a importância da agricultura familiar nos países ricos. Ao mesmo tempo, a integração regional no MERCOSUL levantou a questão de acordos específicos sobre agricultura familiar, uma categoria que não existia no Brasil na época.

Nesse contexto, as mobilizações sociais e o interesse do governo em manter a ordem social no campo levaram à elaboração da primeira política agrícola nacional destinada

especificamente aos agricultores familiares, o PRONAF, em 1995. Segundo Grisa e Schneider (2014), essa primeira geração de política agrícola para a agricultura familiar é baseada num referencial setorial agrícola e agrário. Num primeiro tempo, a agricultura familiar que produz pouca ou nenhuma renda monetária não é reconhecida como beneficiária do programa (Sabourin, 2014, p. 8). O modelo de agricultura familiar do PRONAF está longe da realidade nacional. Mas o paradigma da pequena produção destinada a desaparecer é gradativamente desafiado pelos efeitos do PRONAF sobre a agricultura familiar inserida nos setores agroindustriais. O referencial desta primeira geração de políticas é atualizado em políticas públicas. Está sendo gradualmente combinado com novas gerações de políticas públicas.

Os ajustes no referencial global do neoliberalismo (década de 1990) exigem a correção de falhas de mercado e o combate à pobreza. O programa Fome Zero consolida, nesse aspecto, a relação entre referenciais globais e setoriais. Um novo referencial setorial baseado em ações sociais é estabelecido a partir de 1997. Este novo referencial leva à criação da linha de crédito Infraestruturas e Serviços Municipais do PRONAF. Este programa será transformado em 2003 no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR ou PRONAT).

A partir dos anos 2000, um novo referencial é desenvolvido em torno da construção de mercados para segurança alimentar e sustentabilidade ambiental. Em 2003, é criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, chefiado por José Graziano da Silva. Nesse quadro, o projeto Fome Zero destaca o potencial do mercado público no fortalecimento da agricultura familiar e na dinamização da economia local. Essas ideias culminaram com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003. Essa terceira geração de políticas públicas é proveniente de atores relacionados ao Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), às organizações agroecológicas e às entidades da agricultura familiar. Com um orçamento relativamente pequeno em relação ao PRONAF (cerca de um quinto), o PAA é um novo passo nas políticas de fortalecimento da agricultura familiar, pois afeta a comercialização de produtos.

Mas as dificuldades maiores de execução das políticas em prol de um desenvolvimento rural mais sustentável são ligadas as políticas territoriais institucionalizadas através do PRONAT-PDSTR.

Segundo Tonneau e Sabourin (2009), as praticas cotidianas e as relações entre atores tem permitido a instituição de uma nova governança entre movimento social e governo, que temos chamado de neocorporativismo ao nível macrosocial. Tem permitido a construção do PRONAF e do PDSTR, contribuindo a renovar a capacidade de adaptação e de resistência da agricultura familiar a projetos de modernização irrealistas. Essa adaptação nasce de

experimentações de “desenvolvimento local”. Assim, o território é o lugar privilegiado dessa nova governança para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, e em particular para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

O reforço dos meios em crédito e apoio técnico (PRONAF) foi associado a uma vontade de reequilíbrio das dinâmicas locais e regionais em prol da agricultura familiar, por meio de um Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR). Concretamente, o MDA transformou um programa de subvenção aos municípios para infraestruturas e equipamentos coletivos num instrumento de apoio a projetos intermunicipais. Esses projetos estão elaborados e gerenciados por um conselho territorial, Colégio de representantes da sociedade civil, de representantes eleitos locais, de poderes públicos, e às vezes do setor privado.

Segundo Tonneau e Sabourin (2009), o PDSTR tem como objetivo de favorecer um desenvolvimento regional integrado, pela definição concertada de projetos e de infraestruturas coletivas entre os diferentes ministérios, serviços dos Estados locais e sociedade civil, a partir de um apoio prioritário ao setor da agricultura familiar. Visava particularmente ultrapassar a “municipalização” de muitos conselhos municipais de desenvolvimento agrícola, onde a sociedade civil era submetida aos desejos do poder público local. O projeto territorial estava a construir num processo com duas dimensões principais. É um processo de produção de capital social, que pode ser traduzido em ação coletiva e em crescimento. É um processo de articulação entre dinâmicas locais e políticas públicas.

Segundo Delgado e Rocha (2017, p. 140), “o modelo de governança do PRONAT foi concebido buscando viabilizar a gestão social compartilhada entre poder público e sociedade civil”. Eles lembram que “a gestão social se relaciona diretamente com o processo de construção democrática demarcado pela Constituição de 1988 ao institucionalizar o princípio de participação social como fundamento da relação entre Estado e sociedade civil”.

Mas as limitações da estrutura do MDA somente permitiram esse modelo de governança através da descentralização dos recursos públicos para a contratação de ONGs. Essa solução se revelou frágil por vários motivos, resultando muitas vezes na desmobilização dos Colegiados e na exaustão do arranjo institucional. Esse modelo institucional foi inviabilizado em 2013 como resultado dos trabalhos do grupo interministerial para a elaboração do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Nesse contexto foi buscado um desenho institucional mais estável de prestação de serviços ao colegiado. Assim foi proposto um novo modelo institucional que levou a criação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs).

A incorporação, desde sua gênese, da Gestão Social as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural (PRONAT) revela a nosso ver uma associação em prol da social-democracia num contexto de referencial global social-desenvolvimentista estrangido por um pluralismo limitado e um corporativismo em processo de privatização. Esse estrangimento virou bloqueio com o golpe constitucional de 2016. Assim, segundo Mattei (2017), as mudanças institucionais e políticas executadas pelo governo Temer nas áreas agrária e rural, notadamente a desestruturação do PAA e a paralisação da política agrária, indicam que “o atual governo fez uma opção clara por um projeto de desenvolvimento agrário e rural que não interessa a grande maioria da população rural”. Não por acaso, a primeira política a ter sido extinguida após o desmonte da estrutura institucional do MDA em 2016 foi a PDSTR, com a extinção do orçamento aos NEDETS.

## **7 A DIFÍCIL REVERSÃO DE FRAGILIDADES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS: REGIME ECONÔMICO DE DESENVOLVIMENTO E DISPOSITIVOS INSTITUCIONAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR DA BAIÁ DA ILHA GRANDE**

Um regime econômico de desenvolvimento é entendido como o conjunto do crescimento relativo, da evolução dos preços relativos, da dinâmica do investimento e dos efeitos de substituição-qualidade dos ganhos de produtividade de um setor. Fica condicionado pelos dispositivos institucionais de regulação seguintes: relações sociais de trabalho; organização da concorrência; natureza do estado; regime de crédito; formas de inserção nacional e internacional; organização territorial.

Nesse contexto de incertezas e, como veremos mais adiante, de dificuldades de acesso ao crédito, a dinâmica de investimento é reduzida ao mínimo. Os investimentos mais básicos ligados a capacidades de estocagem, como câmaras frigoríficas, são difíceis de ser realizados. Sem crédito e sem confiança, a dependência em relação aos atravessadores é forte. A total inadequação dos programas a agriculturas de pequeno porte de montanha não permite ganhos significativos de produtividade. Os agricultores dependem também em larga medida das Secretarias municipais de Agricultura enquanto as prefeituras tendem a negar a existência da agricultura.

As agências ambientais desempenham um papel importante na regulação das atividades no setor primário, particularmente na área de proteção florestal. O Instituto Estadual do Meio Ambiente (INEA) e o Parque Nacional da Bocaina atuam de maneira bastante repressiva em relação ao campesinato. Não é este o caso das poucas explorações pecuárias extensas, que são

geralmente criadas para constituir uma reserva de valor em terrenos potencialmente conversíveis pela construção de infraestruturas turísticas. No geral, a cooperação dessas agências com organizações de agricultura familiar é difícil e rara. Não há aliança.

Os conselhos municipais e secretarias para a agricultura têm meios fracos. Eles dependem legal e financeiramente do sistema político local. Se alguns investimentos pontuais forem feitos, como a compra de sementes de milho ou vacinas (a primeira para agricultores familiares e a segunda para diferentes tipos de agricultores), nenhum investimento programático é feito.

Os sindicatos de trabalhadores rurais no território também são fracos. A Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio de Janeiro (FETAG-RJ) e suas associações locais se limitaram à luta pela terra e pelas questões sociais. A base desse sindicalismo está desmoronando com o envelhecimento da população da agricultura familiar. Esses sindicatos, pouco envolvidos em questões produtivas e comerciais, não estão muito adaptados à nova realidade que moldou as políticas específicas de apoio à agricultura familiar, o PRONAF em primeiro lugar.

O Conselho das Comunidades Tradicionais simboliza a renovação da resistência. Essas comunidades estão na base de uma nova territorialidade que não se sobrepõe à do Colégio Territorial, já que este Conselho se estende às comunidades tradicionais do município de Ubatuba, no estado vizinho de São Paulo.

As cooperativas de produção da agricultura familiar no território têm forças variadas. A Cooperativa Mista Fluminense do Sul (COMISFLU, Angra dos Reis) não foi consolidada. O Pacova (Paraty), fundada mais recentemente, tem sido capaz de caber em novos programas lançados pelo MDA: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Essas cooperativas integram a UNACOOOP, que tem sido responsável pela gestão do Colégio Territorial desde sua criação em 2006 até a retomada pelo NEDET em 2013.

A empresa (Estadual Pública) de Assistência Técnica e Divulgação Rural (EMATER) conhece, como a maioria das empresas e instituições públicas do Estado do Rio, grandes dificuldades. “Sucateada”, ela é a principal organização para a emissão de Declarações de Aptidão ao PRONAF (DAP).

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é visto confinado à demarcação de terras de reforma agrária (quase inexistente no território) e comunidades tradicionais (quilombolas e indígenas). É teoricamente capaz de emitir DAPs, assim como o



ITERJ (Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro). Na prática, esses institutos não são muito ativos.

Novos atores estão entrando no território.

O Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas Empresas (SEBRAE) da região da Costa Verde, empresa privada sem fins lucrativos, desenvolve na sua área de atuação dois programas nacionais: o projeto PAIS e programa SEBRAE Orgânico (produção orgânica). Ambos os programas enfocam o empoderamento dos produtores rurais, principalmente através do acesso ao mercado, com foco na certificação orgânica. O SEBRAE incute seu apoio a novas formas organizacionais no território.

Por fim, há a recente entrada das Universidades Federais como protagonistas na regulação da agricultura familiar na Baía da Ilha Grande: o NEDET da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e o Centro de Estudos em Agroecologia (Núcleo de Estudos em Agroecologia) da Universidade Federal Fluminense em Angra dos Reis.

Em geral, os pequenos produtores têm pouco controle sobre as regras de regulação setorial. O principal desafio para os produtores rurais é obter a declaração de aptidão ao PRONAF (DAP). Outra dificuldade é o acesso a certificados de conformidade sanitária e veterinária (SIF, SIE, SIM). Nesse jogo de atores, além das dificuldades de integração na categoria agricultura familiar e nas políticas associadas, os pequenos produtores são constrangidos pelos órgãos reguladores do setor de proteção ambiental. Essas agências são, além disso, muito mais conciliatórias em relação ao desenvolvimento da indústria do turismo.

Essas dificuldades de existência da pequena produção agrícola do território devem estar relacionadas à perda de capacidade de mobilização dos sindicatos rurais. Novas organizações, associações e cooperativas, formam-se no território e atendem as deficiências das existentes, incapaz de desafiar a “força da tradição” e os limites históricos e sociais ao desenvolvimento rural destacado por José de Souza Martins e Zander Navarro (Schneider, 2010, pp. 522-524). A tradição política patriarcal produziu modos de organização dos movimentos sociais baseados em formas de dominação e de controle clientelistas e pouco democráticos. Nesse contexto, vale destacar a escassez de assistência técnica, um flagrante déficit de direitos sociais e um sistema de educação moldado pelo modo de vida urbano. O resultado geral é uma sob-institucionalização das organizações que representam atores sociais, particularmente dos interesses e grupos sociais marginalizados, como os do campesinato. Essa falta de inclusão dos agricultores na governança setorial e sua fraca atuação nos arranjos institucionais também dizem respeito à regulação territorial.

A regulação territorial pode ser apreendida a partir da lógica heterogênea segundo a qual os setores se desdobram no espaço. A dinâmica dos setores industriais presentes no território responde principalmente a lógicas exógenas e é cada vez mais heterogênea à medida que a nova administração federal aposta mais fortemente na estratégia primária de exportação e abandona as medidas de apoio à produção industrial nacional. O setor portuário, localizado em Itaguaí, está crescendo fortemente com o aumento das exportações de minério de ferro. O setor de construção naval civil ligado à exploração de petróleo offshore pela Petrobras, localizada em Angra dos Reis, está em crise desde que a política de conteúdo local foi abandonada. Finalmente, o setor nuclear civil (usina de Angra) vê a construção de um terceiro reator. Do lado das aplicações militares, os estaleiros submarinos nucleares, localizados em Itaguaí, foram instalados em 2014.

Em geral, esses setores têm um ancoradouro territorial fraco e um efeito cascata-de arrastamento fraco na economia local. A este respeito, a noção de economia enclave parece justificada. No caso de Itaguaí, Nascimento e Villela (2014) mostram que o forte crescimento da atividade portuária e industrial teve pouco efeito de retorno sobre o desenvolvimento local. Quanto à política industrial que favoreceu os estaleiros de Angra dos Reis, ela estava em contradição com a política cambial e, portanto, não era sustentável no nível macro. O ajuste para baixo, em termos de conteúdo industrial nacional, no alinhamento de políticas econômicas reduz ainda mais a acumulação no nível macroeconômico e reforça a predação sobre os recursos naturais. O caráter dependente do modo de desenvolvimento nacional e do território da Baía da Ilha Grande é aumentado.

Seguindo uma lógica mais endógena, as atividades relacionadas à expansão do turismo constituem um arranjo produtivo local no território. Este setor de atividade tem potencial para spin-off (de proliferação) em toda a Baía da Ilha Grande. Os conflitos de uso da baía são o limite principal, especialmente em sua parte oriental chamada Baía de Sepetiba. Dependendo da forma das estruturas de alojamento turístico e dos conjuntos de residências secundárias de tipo “gated communities”, o enclave também pode defini-las. O turismo cultural ainda está gaguejando em Paraty.

A inserção da produção agrícola de pequena escala é difícil, em primeiro lugar porque os mercados locais são limitados, em segundo lugar porque a produção do setor é fraca. A atividade de mineração de areia em Seropédica e Itaguaí, integrada ao setor de “obras públicas”, abrange as áreas tradicionais de produção de quiabo. A agricultura familiar acha difícil encontrar um lugar na governança territorial.

## **8 DIFICULDADES DE EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO TERRITÓRIO DA BAIÁ DA ILHA GRANDE**

As dificuldades de execução ou mesmo de existência das políticas públicas federais dirigidas aos pequenos produtores agrícolas do território devem estar vinculadas aos obstáculos à formação de um mesossistema em que esse setor seria efetivamente valorizado por meio do desenvolvimento de estruturas específicas por redes sociais de produtores com identidade própria.

Nesse aspecto, Paraty parecia desempenhar o papel de locomotiva, graças, em especial, à PACOVA e às comunidades pesqueiras, integradas ao Programa de Alimentação Escolar local (PAE). A dinâmica atual em Mangaratiba também parece estar no sentido de aumentar a produção agrícola local, particularmente através do PNAE. Angra dos Reis, município mais populoso e com estrutura econômica mais diversificada, possui recursos humanos na secretaria de agricultura. Mas os funcionários públicos estão inseridos em um sistema político local no qual a existência da agricultura familiar é negada em favor da pompa do turismo. No geral, as cidades da Costa Verde permanecem “de boca aberta”, em grande parte dependente de alimentos produzidos em outros lugares.

Os dois municípios do território que integram a região metropolitana do Rio de Janeiro não conhecem atividade turística e residências secundárias.

O município de Seropédica é de certa forma o contraexemplo da Costa Verde (Ramos, Vianna & Villela, 2016). Apesar da existência de associações de produtores rurais bem organizadas, a colaboração com os governos locais é escassa. Mais do que indiferença às possibilidades abertas de desenvolvimento territorial sustentável pelas disposições do PNAE, as autoridades públicas municipais estão lutando contra o envolvimento dos agricultores familiares na economia política local. Isso coloca, quando a política é aplicada, problemas de operação, até mesmo de legalidade.

Villela, Costa & Cançado (2014) encontram em Itaguaí que a marca de atores da agricultura familiar na formação de arranjos institucionais locais é fraca. As escalas de poder global impactam o local, enquanto os produtores rurais, sem apoio técnico ou acesso à informação, não são organizados em formas associativas. O crescimento econômico do município seria regulado pela lógica de mercado, com pouco envolvimento das autoridades locais, dando origem a uma ocupação territorial desordenada.

Um obstáculo essencial à constituição de um mesossistema territorial, integrando um sistema produtivo local de agricultura familiar, é o processo de municipalização das políticas públicas. Isso reforça a configuração de uma sub-institucionalização e a ausência de comprometimento real, em um território que pudesse destacar suas tradições de produção de banana e mandioca de qualidade. Como observam Vieira et al. (2010, p. 9):

Na maioria dos casos, os planos de desenvolvimento municipal são desenvolvidos exclusivamente para atender formalmente às exigências impostas pelas agências doadoras, ou de controle, localizadas em níveis mais altos de governo. Esses documentos, sem base técnica e científica competente, geralmente não são inovadores na busca de sinergias envolvendo os diversos setores socioeconômicos, no exercício de uma cidadania ampliada e na formação de parceria entre municípios localizados na mesma área geográfica.

As especificidades do neocorporativismo da agricultura familiar, enquanto rede de organizações, no Estado do Rio de Janeiro constitui também um freio à missão de promoção da gestão social na elaboração de um programa de desenvolvimento sustentável do território rural pelo Colegiado Territorial animado pelo NEDET (até sua extinção em 2016). De fato, as organizações representativas dos vários segmentos do trabalho agrícola e rural que participaram do fortalecimento e extensão das missões do MDA a partir de 2003 não estão presentes no estado do Rio de Janeiro. Apenas o sistema de cooperativas de agricultura familiar, ao qual foi confiada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA, está presente no estado via a UNACOOOP. O resultado dessa configuração é uma eficácia muito fraca das políticas em favor da agricultura familiar e do desenvolvimento territorial.

São principalmente a proteção dos recursos naturais e a preservação da paz social que fazem defeito na dimensão territorial das regulações no Brasil (Du Tertre et Laurent, 2008, p. 15).

A nossa hipótese permite entender, no contexto do desmonte da social-democracia e do programa social-desenvolvimentista, porque o PRONAT-PDSTR e os NEDETS, focados nos princípios da gestão social, foram alvo prioritário dos cortes orçamentários desde 2016. Os apoios micro e societal ao neocorporativismo da agricultura familiar e, sobretudo dos campesinatos, devem ser cortados, já que eles constituem uma base forte das coalizões sócio-políticas de suporte a um modelo de desenvolvimento mais igualitário e sustentável.

## **9 SUB-INTITUCIONALIZAÇÃO E REGULAÇÃO TERRITORIAL EXÓGENA NA GOVERNANÇA LOCAL DA AGRICULTURA FAMILIAR**

Em termos econômicos, o bloco social das indústrias extrativas (incluindo as predatórias e o agronegócio) concorrência deslealmente o que é denominado de agricultura familiar. O bloco rentista, associado ao bloco anterior, expulsa as comunidades tradicionais via especulação fundiária ligada ao turismo e as infraestruturas de exportação. Essa expulsão pode também se dar de forma direta.<sup>5</sup>

A ausência de investimento público, a fraqueza e a obsolescência dos sindicatos bem como uma assistência técnica quase falida contribuem a uma estrutura de governança sub-institucionalizada. Os novos atores associativos e cooperativos assim como as universidades, portadores de modelos inovadores, tem dificuldades a superar a “força da tradição”. A regulação territorial esta marcada pela implantação de setores que atendem a lógicas exógenas no quadro de uma estratégia primo-exportadora reforçada. Suas ancoragens fracas no território os constituem em economias de enclave. O turismo responde parcialmente a lógicas endógenas e traz em germe possibilidades de inclusão da agricultura familiar.

A execução de políticas diferenciadas para a agricultura familiar depende da configuração dos atores nas escalas municipais, territoriais e estaduais. A indiferença e talvez a resistência dos poderes públicos locais a efetivação dos programas setoriais e territoriais do MDA, o enfraquecimento das agências de regulação e o poder das grandes corporações levam a uma situação de dependência alimentar do território. Esse contexto produz, além disso, uma ocupação territorial desordenada.

Em termos teóricos, a organização territorial vista num quadro restrito da teoria da regulação não tem como propriedade de produzir o desenvolvimento sustentável e sim o de regular o espaço macroeconômico do regime de acumulação do capital.

Parece-nos, no entanto, que esses dois termos não podem ser desvinculados. Os limites a acumulação do capital e a tendência a estagnação econômica impulsionam novas formas predatórias de acumulação (Durand e Legé, 2013): a financeirização da economia é forte no Brasil e só foi atenuada no período 2004-2010 (Bruno e Caffé, 2016). As tentativas de novas formas de organização no mundo rural, do qual a criação dos NEDETs em 2013 participou, visava, a nível macro, reforçar alternativas as agroindústrias altamente financeirizadas.

Esse conceito de organização territorial, como forma institucional, permitiria pensar as relações contraditórias entre espaço (econômico de acumulação) e território (institucional ou político-institucional de regulação). Acrescemos a essas duas dimensões das práticas sociais

---

5 <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/em-paraty-caicaras-sao-expulsos-por-condominios-de-alto-padrao>

uma terceira: a dimensão do lugar, vivido, doméstico, de reprodução e mudança sociocultural (o social e o simbólico definem o cultural). Finalmente, a questão da “organização territorial” como forma institucional questiona as políticas centralizadoras de Estado, dando espaço ao ordenamento endógeno do desenvolvimento territorial.

## **10 CORPORATIVISMO PATRIMONIAL, CLIENTELISMO E GESTÃO SOCIAL**

Na esfera político-administrativa, as políticas públicas para a agricultura familiar enquanto construções cognitivas, que tomaram forma de programa sem ser consolidadas, visavam:

- 1/ o desenvolvimento territorial a partir do reforço das capacidades locais em produzir alimentos de qualidades, a partir de,
- 2/ programas favorecendo a interdisciplinaridade no tratamento das questões complexas levantadas pelo tema da segurança alimentar.

A institucionalização do apoio à agricultura familiar ao nível macro se confrontou aos limites da organização político-administrativa territorial. O Colegiado Territorial, decretado a nível federal, exógeno, tem dificuldades em tirar os atores locais da lógica da subserviência. Beneficiar das lógicas prevalentes em nível macro implica uma capacidade de adaptação desses territórios. A lógica de relativa autonomia prevalente no município de Paraty contribui a proporcionar um novo campo de força difusor de uma lógica de desenvolvimento territorial sustentável.

Mas o governo territorial está fragmentado. E as iniciativas dos poderes públicos estaduais tendem a reforçar esse quadro. Nesse sentido, a desestruturação institucional do MDA a partir de 2016 está em sintonia com o meso corporativismo local, caracterizado pela ausência de representação formal e de controle social na e sobre os órgãos públicos. O setor da agricultura familiar permanece dependente da aliança entre elites políticas e comerciantes locais.

Nesse sentido, os obstáculos à constituição de uma governança territorial da agricultura familiar são também um freio a formação de um meso-sistema territorial mais coerente. Isso tem a ver com a municipalização das políticas públicas.

O caso de Seropédica é paradigmático de uma regulação social de tipo territorial (no sentido de Théret), segundo a qual o político domina o econômico. O sistema político-administrativo local recusa qualquer aliança com as organizações da agricultura familiar. Temos nesse caso um arquétipo das dificuldades de construção de capital social relacionado à prevalência de um *ethos* específico as elites políticas brasileiras, herdeiras das capitánias, da

oligarquia escravocrata e do capitalismo mercantil predador, particularmente bem-adaptado à nova (última) fase do capitalismo mundial. Esse *ethos* impregna o conjunto da sociedade. A liderança de organizações cooperativas e associativas tende muitas vezes à fundir-se nas práticas clientelistas e neo-patrimoniais.

A institucionalização dos programas para a agricultura familiar e essa tendência a privatização do corporativismo e das instâncias de representação impedem a efetivação dos programas para a agricultura familiar. Resistências ao desmantelamento desses programas existem. O novo impulso dado pelo PEPEDT, no contexto de crise dos setores e territórios-chaves do modelo de desenvolvimento prevalente constitui uma oportunidade para o desenvolvimento local. Os desafios são ainda grandes. As organizações da agricultura familiar permanecem fracas. Além disso, a iniciativa fica restringida ao território da BIG, num contexto global de crise democrática aguda, trazendo muitas incertezas sobre o futuro das relações estado-sociedade. O mantimento da estrutura de poder levaria sem dúvida a reforçar o caráter cumulativo das crises. A ausência de representação da diversidade é também cognitiva e leva a uma crise societal que se manifesta nos *ethos* e nos referenciais de política pública.

## **11 GOVERNAMENTALIDADE EXTRATIVISTA-RENTISTA E GESTÃO SOCIAL**

Em termos cognitivos, a (governa)mentalidade extrativista-rentista está inserida no imaginário da sociedade, dificultando a organização dos produtores rurais em prol da valorização do patrimônio cultural e natural bem como a conscientização dos atores sobre o papel decisivo da agricultura familiar na territorialização e na luta contra as ameaças ao excepcional patrimônio natural e cultural.

Se excluirmos o *ethos* rentista territorial das poucas grandes propriedades pecuárias, o contexto particular da preservação das florestas revela as dificuldades de passar de um *ethos* “extrativista” baseado na exploração das bananas para inovação em um sistema produtivo agroecológico renovável apoiado por cooperativas de processamento. No quadro geral de um sistema de valorização econômica predominantemente rentista (adiantamento) e de uma valorização política (despesa) predominantemente patrimonial – clientelista, esta transição parece, portanto, não funcional ao regime de crescimento baseado na desacumulação e no esgotamento dos recursos naturais. O desafio é, portanto, o diálogo entre os atores sociais em torno dos recursos específicos do território e sua reprodução.

Essa racionalidade camponesa discursa pouco em termos de economia política. Como já mencionamos, os camponeses são mais objetos do que sujeitos das políticas.

A pequena produção de mercado pela qual os camponeses são responsáveis depende principalmente da posse da terra. A saída de táticas de sobrevivência, o desenvolvimento da atividade, a entrada nos discursos de economia política desta categoria depende, além das políticas de educação e do regime dos direitos de cidadania (direitos civis, cívicos e civis), do acesso à terra como de direito (que a propriedade seja individual ou coletiva) e não de um simples direito de uso em uma propriedade mal definida. As políticas de demarcação e cadastramento, de acordo com uma lógica que difere da grilagem, são uma emergência absoluta.

O *ethos* extrativista está ligado a valores rentistas e a esta insegurança fundiária. Isso leva a uma fraca adaptação ao novo paradigma da competitividade econômica, como se verá, mas se adapta às constantes do sistema político clientelista. Os produtores agrícolas seguros em terra e comercialização são capazes de apontar que o déficit de planejamento e comunicação dos municípios para compras de cardápios escolares visaria satisfazer um pequeno grupo (panela) organizado em torno dos comerciantes (atravessadores). Finalmente, há um discurso emergente por parte de alguns atores camponeses rurais sobre a sustentabilidade das práticas de cultivo agroecológico sob cobertura florestal. A lógica de uma coabitação complexa teria assim precedência sobre a da luta com a natureza (Maciel e Pontes, 2016). Os atores dessa renovação estão organizados em redes setoriais potencialmente refundadoras de territorialidades camponesas.

Na encruzilhada desses discursos e *ethos* de atores sociais e referências de políticas públicas, encontramos o âmbito real e institucional das mudanças ideológicas-discursivas no território. O referencial global para a integração internacional competitiva e o referencial setorial “agrícola” do primeiro PRONAF levou a um colapso da produção agrícola na área. No entanto, ainda produz a possibilidade de mudar o modelo produtivo, baseado no paradigma da sustentabilidade ambiental e na diversidade dos recursos naturais e culturais do território. Os freios, no entanto, são numerosos nessa transição. Houve, primeiro, dificuldades na efetivação de políticas agrícolas diferenciadas na região. Hoje, o desmonte das estruturas institucionais do Ministério do Desenvolvimento Agrário e a ausência de relés institucionais estaduais para o desenvolvimento territorial rural dificultam ainda mais essa transição.

## **11 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A mudança radical de modelo de desenvolvimento nos anos 1990 modificou profundamente os recursos e a organização dos produtores rurais do litoral sul fluminense. A dinâmica sócio-produtiva da pequena produção se revela pouca adaptada às necessidades e



dinâmicas da agricultura familiar competitiva e imediatamente integrável ao agronegócio, qualificada de “agronegocinho” (Cazella et al., 2016). As dificuldades do empreendedorismo de pequeno porte no mundo rural são assim reafirmadas num contexto de não perpetuação das tentativas de institucionalizar a noção de desenvolvimento territorial como dimensão significativa da ação do Estado brasileiro na luta contra as desigualdades (Abramovay, 2003).

De modo geral a agricultura não é valorizada no território, já que não cabe nos moldes do agronegócio não atendendo assim as demandas de alimentos dos próprios locais. As viabilidades sócio-técnica-econômica para essa agricultura familiar esta atrelada ao conceito de multifuncionalidade da agricultura. A diversificação da atividade poderia também se desenvolver no turismo rural, especialmente nos municípios da Costa verde. Nos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, o regime de acumulação do sistema econômico global marca mais fortemente o sistema produtivo (pilhagem, espoliação, formas predatórias de acumulação).

A ausência de comunicação intersetorial (neo-corporativismo e gestão social) e as formas de representação e de ação dos atores dificultem a operacionalização de sinergias potenciais do território. O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário contem princípios de gestão espacial das estratégias e táticas dos atores. Tem por objeto limitar os efeitos de um crescimento que, continuando sendo excludente e concentrador, gera êxodo rural. Um modo de desenvolvimento local mais sustentável exige uma redefinição modo do de regulação que permite sustentar os lugares de modos camponeses de vida em suas várias formas, fundada na qualidade dos produtos.

A presente pesquisa foi capaz de demonstrar os desafios, em suas diferentes dimensões de origem e manifestação social, política, econômica, cultural e ambiental, que envolvem a tentativa de promover avanços na gestão territorial no contexto brasileiro a partir dos marcos orientadores da Gestão Social. Elementos de dimensões macro, meso e também locais resultam em dificuldades e limitações para a promoção de relações mais democráticas e orientadas para o efetivo desenvolvimento local no contexto da agricultura familiar no país. No território analisado, perduram as disputas entre orientações desenvolvimentistas voltadas apenas ao extrativismo e rentismo e aquelas voltadas para o fortalecimento da Gestão Social a partir de uma governança da agricultura familiar.

Consideramos que a articulação entre Teoria da Regulação e Gestão Social se constitui em um importante esforço de teorização e de construção de pesquisas aplicadas que pode trazer avanços relevantes para os desafios enfrentados pelas políticas públicas, estratégias e práticas sociais que visam a promoção do desenvolvimento local em bases participativas,

decentralizadas e voltadas para a preservação dos patrimônios ambiental e cultural das comunidades. Esperamos que os resultados encontrados no território em análise possam servir de orientação para novas investigações em outros territórios e contextos de políticas públicas no Brasil e nos países que enfrentam múltiplos desafios devido à frágil governança que têm historicamente construído.

## REFERÊNCIAS

- Abramovay, R. (2003). Desenvolver os territórios fortalecendo o empreendedorismo de pequeno porte. *1º Fórum International Território, Desenvolvimento Rural e Democracia*. Fortaleza.
- Bat, J.-P. & Courtin, N. (2012). *Maintenir l'ordre colonial*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Boyer, R. (2009). *Teoria da regulação. Os fundamentos*. São Paulo: Estação Liberdade.
- Boyer, R. (2012). Diversité et évolution des capitalismes en Amérique Latine. De la régulation économique au politique. Introduction au numéro spécial. *Revue de la régulation*, 11 (1). Recuperado de :<https://journals.openedition.org/regulation/9720>.
- Boyer, R. (2015). *Économie politique des capitalismes. Théorie de la régulation et des crises*. Paris: La Découverte.
- Bruno, M. & Caffé, R. (2016). Lucro e acumulação de capital no Brasil antes e após a crise americana: uma análise do período 1995-2015. *XXI ENEP 2016*.
- Cazella, A., Capellesso, A., Medeiros, M., Tecchio, A., Sencébé, Y. & Búrigo, F. (2016). Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. *Politica & Sociedade*, 15, Edição Especial, 49-79.
- Delgado, N. & Rocha, B. (2017). Governança territorial e gestão social: avanços e desafios da política territorial de desenvolvimento rural no Brasil. In R. Maluf R. & G. Flexor (Org.), *Questões agrárias, agrícolas e rurais. Conjunturas e políticas públicas*, (pp. 138-154). Rio de Janeiro: E-Papers.
- Durand, C. & Lége P. (2013). Regulation beyond growth. *Capital & Class*, 37 (1), 111-126.
- Du Tertre, C. (1995). La dimension sectorielle de la régulation. In R. Boyer & Y. Saillard, *Théorie de la Régulation. L'état des savoirs*, (pp. 313-322). Paris :La Découverte.
- Du Tertre, C. & Laurent, C. (2008). *Secteurs et territoires dans les régulations émergentes*. Paris: L'Harmattan.
- Fischer, T. (2002).
- Fischer, T. & Melo, V. (2006).
- Flexor, G. & Benavides, Z. (2009). Multifuncionalidade da agricultura e diferenciação territorial no Sul fluminense: uma perspectiva em termos de cesta de bens. In Cazella, A., Bonnal, P. & Maluf, R. (org.), *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*, (p. 193-208). Rio de Janeiro: MauadX.
- Foucault, M. (1976). *Histoire de la sexualité, t. I. La volonté de savoir*. Paris: Gallimard.

Foucault, M. (1994). *Dits et écrits, t. III. 1976-1979*. Paris: Gallimard.

França Filho, G. (2008).

Fruleux, M. (2016, outono). Le gouvernement économique de la filière sucre-énergie : blocages sectoriels et territoriaux des perspective de développement au Brésil. *Revue de la régulation*, 20 (2). Recuperado de : <https://journals.openedition.org/regulation/11998>

Gilly, J.-P. & Pecqueur, B. (1995). La dimension locale de la régulation. In R. Boyer & Y. Saillard, *Théorie de la Régulation. L'état des savoirs*, (pp. 304-312). Paris :La Découverte.

Grisa, C. & Schneider, S. (2014). Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52 (Supl. 1), 125-146.

IICA-DRS (2013). *Concepções das Ruralidades Contemporâneas: as singularidades brasileiras*, Miranda C. et Silva H. (Dir.), Brasília: IICA.

Kraemer, C. (2016). Constituição Federal de 1988: o marco legal para a participação social no Brasil. In F. G. Tenório & T. S. Kronemberger (Org.), *Gestão social e conselhos gestores*, (pp. 65-89). Rio de Janeiro: FGV Editora.

Lamarche, T., Nieddu, M., Grouiez, P., Chanteau, J.-P., Labrousse A., Michel, S. & Vercueil, J. (2015). Les régulations mésoéconomiques : saisir la variété des espaces de régulation. *Colloque La théorie de la régulation à l'épreuve des crises*, Paris.

Lordon, F. (1999). Vers une théorie régulationniste de la politique. Croyances économiques et pouvoir symbolique. *L'Année de la régulation*, 3, 169-207.

Marques Pereira, J., & Théret, B. (2001). Régimes politiques, médiations sociales de la régulation et dynamiques macroéconomiques : Quelques enseignements pour la théorie du développement d'une comparaison des caractères nationaux distinctifs du Brésil et du Mexique à l'époque des régimes d'industrialisation par substitution des importations. *L'Année de la régulation*, 5, 105-143.

Nascimento, do, C. A. S. & Villela, L. (2014). Itaguaí: crescimento ou desenvolvimento? Os megaempreendimentos e as mudanças e impactos sócio-espaciais. *Revista Ensaios*, 7, 131-152.

Mattei, L. (2017). A política agrária e rural do governo Temer. In R. Maluf & G. Flexor (Org.), *Questões agrárias, agrícolas e rurais. Conjunturas e políticas públicas*, (pp. 169-177). Rio de Janeiro: E-Papers.

Moalla, H., Mollard, A., & Pecqueur, B. (2008). Le modèle du panier de bien. Grille d'analyse et observations de terrain. *Économie Rurale*, 308, 55-70.

Picolotto, E. (2014). Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52 (Supl. 1), 63-84.

Ramos, D., Vianna, M. & Villela, L. (2016, setembro). O (Des) Envolvimento Territorial: a Luta dos Agricultores Familiares de Seropédica-RJ por sua Inclusão no Programa Nacional de Alimentação Escolar. *3º Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade*, Blumenau.

Sabourin, E. (2007). Les débats de politique agricole et de développement rural dans le Brésil de Lula. *Lusotopie*, 14 (2), 61-86.

Sabourin, E. (2014, agosto). Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. *Seminário Nacional de Agricultura Familiar Brasileira, Desafios atuais e perspectivas de futuro*, Brasília.

Schneider, S. (2010). Situando o desenvolvimento rural no Brasil : o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, 30 (3), 511-531.

Tenório, F. (2008a).

Tenorio, F. (2008b).

Tenorio, F. & Saravia E. (2006).

Théret, B. (1992). Esquisse d'une conception topologique et régulationniste de l'interdépendance entre le rapport salarial et l'État-Providence. *Cahiers du GRETSE*, 11, Université de Montréal-UQAM.

Théret, B. (1998). La régulation politique : le point de vue d'un économiste. In J. Commaille & B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, (pp. 83-118). Paris: LGDJ.

Tonneau, J.-P., Sabourin, E. (2009, março). Agricultura familiar e políticas públicas de desenvolvimento territorial: le cas du Brésil de Lula. *Confins*, 5.

Vieira *et al.* (2010). *Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento*, Florianópolis: APED/Secco.

Villela, L., Costa, E. & Cançado, A. (2014). Perspectivas da agropecuária do município de Itaguaí face a megaprojetos em implementação no local. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, 16 (2), 208-219.

## REVISITANDO A POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS – PNGATI

*Ariane Taísa de Lima<sup>1</sup>*  
*João Augusto Rodrigues<sup>2</sup>*  
*Alexandre Henrique Bocche<sup>3</sup>*  
*Prof. Dr. Nelson Russo de Moraes<sup>4</sup>*

### Resumo

Com o descobrimento do Brasil, no ano de 1500, os indígenas passaram a sofrer com a desapropriação de suas terras e o roubo das suas riquezas, por parte dos lusitanos e colonizadores, que ancoraram no litoral brasileiro, em busca de novos espaços. Mesmo os indígenas sendo dizimados com o passar dos séculos, e tratados como incapazes, eles ainda trabalharam muito de forma morosa, para que conquistassem a manutenção da sua cultura e dos territórios, sendo que, esse último é considerado o direito essencial para os nativos. Para além do território, onde se constitui a comunidade tradicional, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, instituída por meio do Decreto Presidencial nº 7.747/2012, surge postulando que, o desenvolvimento da comunidade deve sempre permanecer alinhado com a sustentabilidade, isto é, os recursos naturais devem ser utilizados de forma correta, além disso, a política preza pela participação dos indígenas na gestão ambiental, social e territorial de suas terras, fazendo com que, a relação entre Estado e povos indígenas no Brasil fique mais firme, e que os mesmos possam decidir juntos, o futuro dos nativos. Diante do cenário em que se encontra o Brasil, o presente trabalho tem como objetivo contextualizar a evolução e implementação da PNGATI nas terras indígenas caracterizando os sete eixos dessa política à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Em termos metodológicos, o artigo se constitui com uma abordagem descritiva e exploratória, no qual, busca-se aprofundar sobre tal tema.

**Palavras-chaves:** Comunidades Indígenas. Gestão Territorial e Ambiental. Políticas Públicas.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Agronegócio e Desenvolvimento – PGAD/FCE/UNESP. Vinculada do Grupo de Estudos em Democracia e Gestão Social – GEDGS/FCE/UNESP. E-mail: arianetaisalg@gmail.com

<sup>2</sup> Graduando do curso de Administração pela FCE/UNESP. Vinculado ao Grupo de Estudos em Democracia e Gestão Social – GEDGS. E-mail: joaorodriguesepmk@gmail.com

<sup>3</sup> Graduando do curso de Administração pela FCE/UNESP. Vinculado ao Grupo de Estudos em Democracia e Gestão Social – GEDGS. E-mail: [alxndrhh@gmail.com](mailto:alxndrhh@gmail.com)

<sup>4</sup> Doutor em Comunicação e Cultura Contemporânea (UFBA). Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Agronegócio e Desenvolvimento – PGAD/FCE/UNESP. Líder do Grupo de Estudos em Democracia e Gestão Social. E-mail: nelsonrusso@tupa.unesp.br

## REVISITING THE NATIONAL POLICY OF TERRITORIAL AND ENVIRONMENTAL MANAGEMENT OF INDIGENOUS LANDS - PNGATI

### Abstract

With the discovery of Brazil, in the year 1500, the Indians began to suffer from the expropriation of their lands and the theft of their riches, by the Lusitanians and settlers, who anchored in the Brazilian coast, in search of new spaces. Even the natives being decimated over the centuries, and treated as incapable, they still worked very hard, so that they conquered the maintenance of their culture and territories, the latter being considered the essential right for the natives. In addition to the territory, where the traditional community is constituted, the National Policy for Territorial and Environmental Management of Indigenous Lands - PNGATI, instituted through Presidential Decree 7,747 / 2012, argues that community development must always remain in line with sustainability, that is, natural resources must be used in a correct way, in addition, the policy values the participation of indigenous people in the environmental, social and territorial management of their lands, making, the relationship between State and indigenous peoples in Brazil stand firm, and let them decide together, the future of the natives. In the context of Brazil, the present work aims to contextualize the evolution and implementation of PNGATI in indigenous lands, characterizing the seven axes of this policy in the light of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. In methodological terms, the article is a descriptive and exploratory approach, in which, it is sought to delve deeper into this theme.

**Key-words:** Indigenous Communities. Social Management. Territorial Development and Environmental. Public policy.

## 1 INTRODUÇÃO

Diante da complexidade da relação entre esses povos e os territórios que habitam, são necessárias discussões voltadas para a promoção de políticas públicas que assegurem os direitos desses povos, quanto à manutenção e reprodução cultural em seus respectivos territórios.

Em toda sociedade e/ou comunidade, existem leis, regras, tradições e hábitos a serem seguidos, para que haja um bom convívio entre seus pares. Na sociedade, as relações entre os indivíduos são reguladas por leis e contratos, ou seja, parte do pressuposto que esses relacionamentos são mecânicos. Já em discussões realizadas sobre comunidade, são destacados aspectos que envolvem valores e tradições, sendo que essa sociabilidade pode ser sustentada de três maneiras: pela consanguinidade, filiação e aliança, na qual, as relações permanecem em torno do âmbito familiar (TÖNNIES, 1957; BRANCALEONE, 2008).

As comunidades tradicionais são definidas pelo decreto 6.040, de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que reconhece os diferentes grupos, suas culturas, seus territórios, bem como as práticas sociais, econômicas e religiosas, que são passadas as novas gerações (BRASIL, 2007).

Em se tratando da organização e os direitos dos povos indígenas, constam na Constituição Federal (CF) brasileira de 1988 dois artigos – sendo o 231 e o 232, presentes no capítulo VIII, que os representam de forma legal (BRASIL, 1988). A partir da CF, os direitos relacionados à manutenção cultural, social e territorial passaram a ser garantidos, de maneira que a necessidade em “civilizar” e integrar os índios à sociedade nacional foram extintos, dando lugar aos direitos fundamentais, relacionados às diferenças nas características destes povos.

Desde então, alguns paradigmas foram quebrados e os indígenas passaram de relativamente incapazes e infantis, para protagonistas de sua própria história, inclusive passaram a deter os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupavam. Nesse sentido, a partir da CF as terras indígenas (TIs) passaram a ser demarcadas pelo Estado brasileiro (BRASIL, 1988; ARAÚJO, et al, 2006; LUCIANO, 2006; CURI, 2010).

Comandulli (2016) salienta que mesmo as terras já demarcadas, enfrentam desafios relacionados à gestão territorial e ambiental, sendo, então, necessária a implantação de políticas indigenistas que sejam condizentes com a organização social indígena e se alinhem as perspectivas e necessidades destes povos.

Com a necessidade da implantação de uma política pública que protegesse os territórios indígenas, bem como promovesse o protagonismo indígena no que tange a utilização destes espaços foi instituída a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígena



– PNGATI, que busca promover a sustentabilidade e preservação cultural dos povos indígenas em seus territórios. Nesse sentido, este artigo busca responder a seguinte questão: como fora a evolução e implementação da PNGATI em Terras Indígenas?

Diante deste cenário, o objetivo geral deste trabalho, é delinear a evolução e implementação da PNGATI em terras indígenas e caracterizar os sete eixos dessa política. A importância da divulgação deste trabalho está na junção de duas vertentes, sendo a primeira, a “comunidade tradicional indígena” e a segunda, o “desenvolvimento e sustentabilidade”, que são unidas pela gestão territorial e ambiental. Além disso, o principal foco é colocar os indigenistas a par, isto é, comunica-los sobre os seus direitos, suas políticas específicas, e, a importância de uma gestão nas TIs para a manutenção das terras, os recursos e a cultura.

A relevância dessa discussão a respeito das políticas é importante para consolidar os direitos fundamentais aos povos indígenas, que sofrem pressões e prejuízos socioambientais, como os desmatamentos ilegais de suas áreas, a exploração irregular de recursos naturais, invasão dos territórios, de forma a comprometer às especificidades do modo de vida indigenista (BRITO; BARBOSA, 2015a).

A pesquisa teve uma abordagem qualitativa de caráter exploratório e descritivo, de acordo com a definição de Conduru e Pereira (2010), em que para se alcançar o objetivo investigou-se e/ou explicou-se a respeito do fenômeno social e econômico estudado, realizando um levantamento bibliográfico e documental sobre os conceitos de gestão social, territorial e ambiental, além disso, foi realizado um estudo sobre a evolução das políticas públicas indigenistas, com destaque para a Política Nacional De Gestão Territorial E Ambiental De Terras Indígenas – PNGATI. Para tanto, utilizou-se do portal de periódicos Capes e outros sites de armazenamento de materiais acadêmicos, para buscar artigos sobre o objeto de pesquisa.

O artigo foi estruturado da seguinte forma, uma breve introdução, em seguida, o desenvolvimento – referencial teórico, que abrange de forma mais minuciosa, a caracterização das comunidades tradicionais; os territórios indígenas; e o contexto de gestão territorial e ambiental que foram as bases para implantação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI e por fim, as considerações finais.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 A COMUNIDADE E O SER INDÍGENA

Para discutir sobre as comunidades tradicionais, contexto em que os povos indígenas estão inseridos, é necessário lançar mão de algumas reflexões sobre o conceito de comunidade. Lifschitz (2011) sintetiza que diante da desconstrução da vida em comunidade, por conta do avanço do capitalismo, o sociólogo Ferdinand Tönnie (1855-1936), desenvolveu um tipo de sociologia pura, tratando de associar comunidade ao corpo orgânico – tanto em suas concepções fisiológicas quanto existenciais. Nesse sentido, a comunidade representa um agregado de corpos que estabelecem uma aliança íntima e fisiológica, em um mesmo espaço local.

Deste modo, a comunidade consiste em relacionamentos com alta intimidade, vínculos emocionais, comprometimento moral e coesão social. Aporta-se em relações duradouras que são estimuladas por laços de consanguinidade e a afinidade e se caracteriza por relações verticais (pais e filhos) ou horizontais (irmãos ou vizinhos), detendo da inclinação emocional recíproca, comum e unitária. Apesar de sua complexidade, cabe dizer que a mesma é tangenciada por relacionamentos emotivos, afetivos e tradicionais (BRANCALEONE, 2008).

No âmbito das comunidades tradicionais brasileiras, Carneiro da Cunha (2009) descreve que, são grupos que lutam para conseguir de maneira prática e simbólica uma identidade pública conservacionista, que detém de principais características, como o uso de tecnologias de baixo impacto, modelos sociais bem articulados, liderança local e traços culturais reafirmados e reelaborados.

Nesse sentido, é importante destacar que fazem parte destes grupos: os indígenas; quilombolas; geraizeiros; pantaneiros; ribeirinhos; caiçaras; letos; faxinalenses; quebradeiras de coco de babaçu; pantaneiros; seringueiros; pomeranos; afro-religiosos; pescadores artesanais; castanheiros e povos dos fundos de pastos (NOHARA, 2016).

Nos termos normativos, o Decreto n. 6.040 de 07 de fevereiro de 2007, artigo 3º parágrafo I, define comunidades tradicionais como:

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007).

Em consonância, a Lei n. 13.123 de 20 de maio de 2015, em seu artigo 2º, parágrafo 4, traz uma contribuição mais recente sobre esta temática, que passou a tratar desses povos no singular, ou seja, a comunidade tradicional pode ser definida como

Grupo culturalmente diferenciado que se reconhece como tal, possui forma própria de organização social e ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição (BRASIL, 2015).

É importante articular que, apesar da iminente associação desses povos ao atraso, suas tradições são dinâmicas e se modificam com o passar do tempo (MONTENEGRO, 2012; OLIVEIRA, 2013). Entretanto, a organização social, ambiental, territorial e predominantemente comunitária das comunidades indígenas, apresenta características muito semelhantes ao conceito de comunidade proposto por Tönnie (LIFSCHITZ, 2011).

Uma característica presente no contexto das comunidades indígenas é a presença de um território, pois é nesse espaço em que ocorrem suas reproduções físicas, sociais e culturais. Deste modo, os vínculos sociais, simbólicos, rituais garantem ao espaço (abstrato), o significado de “lugar” que se fundamentam pelo valor dos atributos ambientais presentes (LITTLE, 2002).

Para o indígena, o território está relacionado com o pertencimento e a identificação de maneira simbólica e religiosa do ecossistema que faz parte. Este processo pode ser descrito como territorialidade e é um componente importante destes grupos sociais, pois está atrelada a forma como estes utilizam a terra e como se organizam no espaço que estão inseridos (HEIDRICH, 2009).

Rückert (2005) discute sobre o conceito de território, no âmbito das ciências sociais de forma que este, tem papel importante na formulação de políticas públicas sob diferentes escalas de poder. Nesse sentido, o território é um produto “produzido” pela prática social, e “consumido”, vivido e utilizado como meio, sustentando, portanto, a prática social (Becker, 1983, 7-8, apud Rückert, 2005, p. 83).

Little (2002) destaca que os indígenas apresentam intensa diversidade sociocultural e fundiária. Não é de costume indígena estabelecer limites territoriais para exercer sua sociabilidade, entretanto, diante das situações às quais esses povos foram submetidos, ocorreu essa necessidade (GALLOIS, 2004).

Essa diversidade diz respeito aos rearranjos territoriais que foram gerados por meio da produção intensiva de alguns produtos que garantiam maior retorno financeiro e um consequente adensamento populacional, em algumas regiões do país. As populações indígenas e outras populações, que ficaram à margem do processo, passaram a residir em locais, cujos recursos naturais eram praticamente inexplorados (ARRUDA, 1999; LITTLE, 2002).

## 2.2 REARRANJOS NAS TERRITORIALIDADES INDÍGENAS

Por toda sua história, o Brasil experimentou diversas fases no processo de expansão agrícola. Mais especificamente, os séculos XVI e XVII são marcados pela ocupação do litoral

brasileiro e posteriormente a exploração do nordeste brasileiro pelos bandeirantes e a consequente escravização indígena para colonização das terras brasileiras (PRINTES, 2012).

Os séculos XVII e XVIII são marcados pela expansão do setor canavieiro e a escravização de negros que foram trazidos do continente africano. Ao início do século XVII, os sertões do Nordeste e Centro Oeste passam a ser ocupado por fazendas criadoras de gado, enquanto a extração de minérios ocorria no estado de Minas Gerais e no Centro-Oeste do país. No Sudeste, entre os séculos XIX e XX ocorriam às atividades ligadas a cana de açúcar e o plantio de café, já no norte, no estado da Amazônia passa a ocorrer atividades de extrativismo de borracha e outros produtos para comercialização (PRINTES, 2012).

Como resultado, foram produzidos choques territoriais, por se tratar de um período em que as populações indígenas são utilizadas como meios para retirada de riquezas materiais nas terras exploradas (MORAES, 1994). Dessa forma, diante da dificuldade quanto à compreensão da sociodiversidade desses povos, ocorreram oscilações entre desvalorização desses aspectos, uma vez que os índios foram escravizados, exterminados e “colonizados” ou então, uma supervalorização romântica, quando necessário (LITTLE, 2002).

As diversidades étnicas dos povos indígenas e do meio ambiente foram negativamente impactadas com esses acontecimentos, uma vez que a elas não era dado espaço para sua subsistência e reprodução de seu modo de vida, tradição e cultura. Sendo assim, essas populações se refugiaram para locais de difícil acesso, desencadeando rearranjos territoriais. Mesmo a legislação reconhecendo o direito legítimo dos indígenas às terras (artigo 12º da lei n. 601, de 18 de setembro de 1850), não existia nenhum dispositivo que os protegesse frente esse processo (PRINTES, 2012).

O primeiro órgão estatal, criado exclusivamente para questões indígenas, foi o Serviço de Proteção ao Índio – SPI, em 1910. A priori foi instituído, para mediar às disputas territoriais entre indígenas e não indígenas, a fim de integrar os índios à sociedade nacional, o intuito era fazer com que esses povos abandonassem sua cultura “não civilizada” (LIMA, 1995).

Diante das inúmeras denúncias de corrupção, tortura e massacre aos indígenas, o SPI, foi extinto e em 1967 e na época da Ditadura Militar, foi criada a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, cuja com a missão de é de “proteger e promover os direitos dos povos indígenas no Brasil” (BRASIL, 1967). O objetivo de tal órgão é de exercer a tutela dos índios e garantir que seus direitos fossem assegurados pelo Estado. Entretanto, no contexto político da época, os indígenas eram considerados atraso ao desenvolvimento econômico do Brasil (LIMA, 2015).

Em 1973, foi criado o Estatuto do Índio (Lei 6001/1973), que tinha como principal objetivo regularizar a situação dos indígenas e suas respectivas das comunidades e aos poucos,

integrá-los a sociedade nacional (BRASIL, 1973; VILLAS BÔAS, 2005). Ribeiro (1977) destaca que essa conduta ocorreu por quase todo século XX e como resultado, muitos povos indígenas que eram confinados em pequenos espaços, foram extintos.

No Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, os indígenas passaram a ter seus direitos reconhecidos pelo Estado. O Artigo 231 da Constituição Federal de 1988 define a situação atual em que se encontram os indígenas, “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”. (BRASIL, 1988, p. 150; CAVALCANTE, 2016).

Terra e território são conceitos distintos. A noção de Terra Indígena (TI) é referente ao processo político-jurídico regulado pelo Estado, por outro lado, o conceito de território é mais profundo e se relaciona com a vivência, cultura entre uma comunidade indígena e sua base territorial (GALLOIS, 2004; CAVALCANTE, 2016).

Nesse contexto, é importante destacar que com a CF de 1988, as particularidades indígenas passaram a ser reconhecidas e reafirmadas, ou seja, a necessidade em integrar os indígenas a sociedade nacional foi extinta, dando lugar ao reconhecimento da diversidade cultural e étnica, que colaboraram para a formação do Brasil. Além disso, as TIs são um bem da União, de forma que os mesmos têm direito permanentes sobre estas (VILLAS BÔAS, 2005).

As TIs são classificadas em três modalidades. A primeira modalidade refere-se às *terras tradicionalmente ocupadas*, sua definição é atribuída pela Constituição Federal de 1988 (art. 231, § 1º), que as legitima na qualidade de uso, costumes e tradições destes povos. Nesse sentido, os direitos dos indígenas sobre essas terras são originários, de modo que sua aquisição antecede a existência do Estado brasileiro, bem sua aquisição mediante os termos da CF de 1988 e consequente demarcação (VILLAS BÔAS, 2005).

A segunda classificação são *terras reservadas*, o direito dos indígenas sobre essas terras se confirma por meio da Lei n.º 6001 de 19 de dezembro de 1973, - o "Estatuto do Índio" e pelo Decreto n. 1775, de 1996 (BRASIL, 1996). Nesse contexto, são consideradas, as Reservas, que são destinadas aos indígenas por meio da União, mediante situações de perda irremediável das terras, como em caso de submersão por reservatórios de Usinas Hidrelétricas. Já as *terras dominiais*, que correspondem ao terceiro tipo de classificação. Traz que, os povos indígenas ou até mesmo indivíduos indígenas, adquirem as suas terras por meio de compras, doação ou até mesmo, usucapião das propriedades (VILLAS BÔAS, 2005).

No que tange as terras tradicionalmente ocupadas, de acordo com a FUNAI (2017), estão em diferentes processos demarcatórios. O Quadro 1 demonstra as diferentes fases do processo. Tal processo de demarcação/regularização de terras teve seu início na década de 1980, pela FUNAI. Entretanto, aproximadamente cerca de 8% das terras ocupadas não se encontram em posse plena das comunidades indígenas, impondo desafios aos órgãos do Governo Federal.

**Quadro 1** – Situação das terras indígenas no território brasileiro

Fase do processo	Quantidade
Delimitada	42
Declarada	73
Homologada	14
Regularizada	435
<b>Total</b>	<b>564</b>

Fonte: FUNAI, 2017.

As Terras Delimitadas obtiveram seus estudos aprovados pela presidência da FUNAI e sua conclusão, ambos foram publicados no Diário Oficial da União e do Estado. As Terras Declaradas obtiveram a expedição da Portaria Declaratória pelo Ministério da Justiça e estão autorizadas para serem georreferenciadas. As Terras Homologadas já tiveram seus limites marcados e georreferenciados e a demarcação administrativa foi homologada pelo Decreto Presidencial. As Terras Regularizadas, após o decreto de homologação, foram registradas em Cartório em nome da União e na Secretaria do Patrimônio da União (FUNAI, 2017).

Existem ainda, 109 TIs em estudo, nas quais, são realizados estudos antropológicos, históricos, fundiários, cartográficos e ambientais. Estes estudos se fazem necessários para que a identificação e delimitação de uma TI sejam realizadas por meio de uma base sólida. Existem também, cerca de 6 terras em portaria de interdição, em que o uso e ingresso de terceiros são restritos para proteção de alguns povos indígenas isolados (FUNAI, 2017).

A subseção abaixo traz a diferenciação entre as tratativas de gestão ambiental e territorial, coadunadas ao desenvolvimento sustentável das comunidades indígenas.

### 2.3 ANÁLISE DA GESTÃO AMBIENTAL E TERRITORIAL EM TERRAS INDÍGENAS

O termo gestão visto de maneira ampla, pode ser definido como uma manifestação de poder que ocorre entre atores sociais em tempos e espaços territorialmente delimitados. Para sua consolidação, são necessárias ações individuais e coletivas para produção de bens e serviços

(FISHER, 2012). A gestão encaixa-se no cotidiano das comunidades, pois se tem território demarcado e a presença dos indivíduos para o relacionamento, produzindo para o bem do coletivo.

Em se tratando da gestão que se aplica as comunidades, existem duas, a territorial e a ambiental. Segundo Little (2006, p. 21) a gestão territorial é “o controle político e o manejo ambiental do espaço geográfico que é o território de um grupo social ou entidade política”. Isto é, a gestão territorial ocorre dentro da esfera política, cujas ações são realizadas por um grupo social, que implementam seus interesses econômicos, sociais e políticos em determinado território, buscando a sustentabilidade e o manejo adequado do ecossistema do local.

Já a gestão ambiental, de acordo com Verdum (2006, p.7) são as “ações que podem ser classificadas como a intervenção humana no ambiente natural”. É uma ação intencional, com orientação para determinados fins de adaptação ou mudanças de impacto no ecossistema e nos processos ecológicos. Miller (2008, p.2) destaca que a gestão ambiental é praticada “[...] quando há a reflexão por parte de indivíduos e comunidades acerca do seu uso dos recursos naturais e das formas em que as pressões humanas podem afetar a sustentabilidade deste uso”.

Na Minuta do Decreto da PNGATI, o conceito de gestão territorial e ambiental consta da seguinte forma:

Art. 2o. I - Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas: o conjunto de domínio político e simbólico do espaço que constitui o território de um povo indígena, englobando os seus saberes tradicionais e suas práticas quanto ao uso dos recursos naturais e da biodiversidade bem como os mecanismos, processos e instâncias culturais de decisão relacionados aos acordos e consensos próprios de cada povo. São ferramentas para a gestão territorial e ambiental de terras indígenas o etnomapeamento e o etnozoneamento, entendidos como processos participativos de diagnóstico e planejamento para uso sustentável do território e dos recursos naturais, com base nos conhecimentos e saberes indígenas (BRASIL, 2010).

Os atores estatais, organizacionais, societários e comunitários realizam ações, que refletem na dinâmica do desenvolvimento de um território e a sustentabilidade do mesmo, com o propósito de ajudar o convívio entre seus pares. A depender das ações dos atores na defesa de seus territórios diante da globalização, os territórios são submetidos a posições de inovação ou submissão (DALLABRIDA, 2007). Além disso, os acordos estabelecidos entre atores públicos e privados como forma de solucionar conflitos e criar oportunidades, são chamados processos de governança que são as interações realizadas por estes atores. Quando se trata de gestão territorial, os atores sociais e as organizações atuam no planejamento e tomada de decisões (DALLABRIDA, 2007).

Comandulli (2016) sintetiza que as agendas ambientais e sociais ganharam força entre o fim dos anos 1970 e início dos anos 1980 no âmbito internacional. Em 1987, o Relatório de

Brundtland, produzido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas denotou de maneira crítica, a maneira como os homens estavam gerindo os recursos naturais e buscando por alternativas que fossem voltadas para assegurar que esses recursos pudessem sustentar a presente e futuras gerações.

A palavra desenvolvimento sustentável ganhou novo significado, de forma que não se restringia apenas aos impactos econômicos sobre o meio ambiente. Sendo assim, estava alinhada a qualidade de vida, bem-estar na sociedade e conservação do meio ambiente, ou seja, estes três princípios passaram a ser a base do desenvolvimento sustentável de um território (VILLAS BÔAS, 2005). No campo indigenista, Little (2002), aponta que os conhecimentos ambientais, tecnológicos, cosmológicos e mobilidades coadunam para o entendimento dos sistemas integrados bem como as técnicas de transmissão de conhecimentos e aprendizagem, podem ser descritas como modelos de manejo e gestão ambiental de sistemas complexas, ou então, sustentabilidade.

Para Comandulli (2016) mesmo com a ocorrência destes eventos, o trato da questão indígena ainda assim não estabelecia conexão com as questões ambientais, uma vez que a temática indígena estava a cargo do Ministério do Interior e da Agricultura por quase todo o século XX. Somente com a Constituição Federal de 1988, passou a integrar o Ministério da Justiça e em consonância com as preocupações no quesito ambiental, as duas agendas passaram a convergir de alguma forma.

Nesse sentido, os artigos 225 e 231 da legislação reconhecem o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como o reconhecimento dos direitos ao reconhecer que as TIs possuem atributos ambientais que se diferenciam de outros espaços ambientais protegidos legalmente, como reservas legais florestais, áreas de preservação permanente e unidade de conservação de natureza e dão suporte à organização social e cultural dos mesmos (PRINTES, 2012; BRITO; BARBOSA, 2015a).

Além disso, o artigo 37 da Constituição se refere sobre a eficiência da Administração Pública ao coordenar políticas públicas, projetos e programas relacionados ao etnodesenvolvimento<sup>5</sup>, proteção, recuperação e sustentabilidade quanto aos recursos naturais de TIs, incentivando o protagonismo indígena nessas ações (BRASIL, 1988).

---

<sup>5</sup> Etnodesenvolvimento: concentra recursos e esforços para produzir bens essenciais como forma de elevar o padrão de vida dos mais pobres por meio da valorização as atividades de subsistência para reduzir a fome; da conquista necessidades básicas, do estímulo as tradições culturais, respeito ao meio ambiente, incita o uso de recursos locais sejam técnicos, naturais ou humanos, sem rejeitar cooperação internacional, mas insistir nas intervenções nos termos locais (PRINTES, 2012).



Em 1992, no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO-92, assegurou aos debates sobre desenvolvimento sustentável de maneira que as gerações presentes suprissem suas necessidades sem comprometer as futuras gerações e ratificou, nesse mesmo, ano a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que determina normas e princípios quanto a proteção da diversidade biológica e respeito a conhecimentos e práticas tradicionais, coadunando com os conhecimentos indígenas (COMANDULLI, 2016).

Outro reconhecimento ocorreu por meio do Decreto 1.141 de 5 de maio de 1994 que “dispõe sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas” (BRASIL, 1994). Dessa forma, coube a FUNAI coordenar ações indigenistas na esfera Federal. Por meio do Decreto 5.051 de 19 de abril de 2004, o Brasil se tornou signatário da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que foi adotada em Genebra em 27 de junho de 1989 (BRASIL, 2004). Foi instituído o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), por meio do Decreto 5.758 de 13 de abril de 2006, que contempla as TIs em uma agenda de Políticas de conservação e uso sustentável da Biodiversidade (BRASIL, 2006).

Somente em 2005, a FUNAI – representando o Ministério da Justiça – e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) passaram a se aproximar efetivamente em que foi possível realizar diálogos entre representantes indígenas e outros segmentos da sociedade civil para o apoio as ações de gestão ambiental e territorial, sendo o Decreto 6.101 de 26 de abril de 2007 é pautada na promoção do fomento à gestão ambiental e aos desenvolvimentos sustentáveis dos povos tradicionais e povos indígenas, que foi revogado pelo Decreto n. 8.795 de 2017 (COMANDULLI, 2016; BRASIL, 2017) .

A mudança estrutural territorial empreendida por uma comunidade, busca a potencialização dos recursos existentes no local de maneira sustentável, ou seja, prima pelo desenvolvimento socioeconômico, bem como numa melhor qualidade de vida da população presente (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013). Para uma melhor compreensão, o Quadro 2, a seguir, aponta algumas diferenças a respeito do campo da gestão ambiental e territorial, de forma simples e concisa.

**Quadro 2 – Divergência entre a gestão ambiental e territorial**

<b>Gestão Ambiental</b>	<b>Gestão Territorial</b>
Limita-se a administração dos recursos de forma sustentável.	Mais abrangente que a gestão ambiental.

Nem sempre combina a política de controle territorial das TI's com as ações ambientais, para a sustentabilidade.	Combina a política do controle das TI's com as ações ambientais voltadas a sustentabilidade.
Toda gestão ambiental é uma modalidade de gestão territorial.	É a prática estratégica do poder no espaço, sendo formulada e exercida.
Propõe geração de renda.	Gestão territorial como qualidade e controle da fauna e flora.
Tem o envolvimento com ideias conservacionistas de proteção ambiental	É mais ampla, envolve a gestão ambiental, de recursos e a proteção em TI's.
Estão referidas às ações de intervenção humana no ambiente natural.	Trabalha o território todo, inclusive a sustentabilidade dos recursos.
Pensa-se nas questões ambientais de fauna e flora.	Engloba ações de conservação e proteção do território e entorno.
É o conhecer das coisas que estão no território e como são utilizados esse recursos naturais.	É o conjunto de ações para conseguir proteger e usufruir da terra.
Ações para fins de conservação e uso sustentável da natureza.	Controle político e ambiental do espaço de um grupo.

Fonte: BARRETTO FILHO; CORREIA, 2009.

Apesar da garantia dos direitos dos indígenas, existe um constante desrespeito ao direito desses povos, uma vez que estes espaços são palcos para posse irregular e explorações econômicas, ou seja, tornou-se um espaço vulnerável no que diz respeito às valorizações de aspectos socioambientais, bem como a efetiva garantia destes direitos (BRITO; BARBOSA, 2015b).

Pode-se citar como exemplo a exploração de potenciais hidroelétricos de algumas regiões em que são exploradas a fauna aquática que são base para a alimentação indígena e que leva ao deslocamento de alguns povos indígenas devido a instalação de empreendimentos em torno das comunidades indígenas (FILIPPIN, 2010).

Além disso, Printes (2012) ressalta inúmeras pressões às quais os indígenas por sua situação de vulnerabilidade estão submetidos, como: o avanço de fronteiras econômicas, seja agrícola, madeireira ou mineral; construção de grandes obras de infraestrutura, como transporte e energia, já citada anteriormente; pressão externas de não índios para utilizarem os recursos presentes nas TIs e até mesmo as necessidades indígenas para bens de consumo que atualizam o modo de vida tradicional.

Para Brito e Barbosa (2015b), o fenômeno de crescimento econômico que visa a acumulação material de riquezas e a negligência que ocorre nos setores privado e estatal quanto aos impactos ambientais gerados nos territórios indígenas são extremamente incompatíveis sob a perspectiva dos direitos humanos. Cabe dizer então que estas atividades têm gerado

um estado de desintegração socioambiental para os povos e para as terras indígenas, mais certo é que o solo, a água, a flora, a fauna, a saúde, o bem-estar e o clima são os principais bens ambientais indígenas sujeitos à degradação ambiental (BRITO; BARBOSA, 2015b, p. 106).

Na última subseção serão elencadas a implementação e evolução da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, bem como seus sete eixos.

#### 2.4 POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS – PNGATI

Instituída por meio do decreto 7.474 de 2012, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI tem o como fito a formalização e institucionalização da importância da gestão territorial e ambiental, que são posta como vertentes centrais para os povos e TIs (BRASIL, 2012). Com o estabelecimento dessa política, pretende-se consolidar um novo paradigma na relação entre Estado e os povos indígenas, isto é, cria-se um espaço de diálogo entre esses dois grupos, no qual há a junção das forças para se atingir o mesmo objetivo (BAVARESCO; MENEZES, 2014).

A PNGATI surgiu para trabalhar em prol das TIs, que estavam e estão cada vez mais sendo expostas a pressões e ameaças, mas também para acrescentar princípios políticos e legais (COMANDULLI, 2016). Os 47 objetivos específicos da política buscam o seu objetivo, que é descrito da seguinte forma:

Garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente (BRASIL, 2012, p.1).

Tal política exhibe diretrizes que alinham os anseios indígenas, socioambientalistas com as linhas de atos a serem aceitos e realizados em níveis de tutela e gestão das comunidades indígenas, a fim da “[...] proteção do entorno das terras, a recuperação dos danos ambientais nas florestas, a fiscalização dos licenciamentos ambientais das obras e atividades poluidoras dentro e no entorno das aldeias e a criação de mecanismos que regulem o uso sustentável dos recursos naturais”. (BRITO; BARBOSA, 2015b).

As ações da PNGATI se consolidam por meio dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PGTA’s, esses são caracterizados como instrumentos de caráter dinâmico, que valorizam o patrimônio material e imaterial indígena, à recuperação, à conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, a fim de melhorar a qualidade de vida e as

condições de reprodução física e cultural das gerações indigenistas (FUNAI, 2013a). Os PGTA's são instrumentos que auxiliam na resolução dos problemas, devendo ser construídos:

[...] conforme a especificidade de cada territorialidade indígena, as características políticas, sociais, culturais e econômicas de cada povo, bem como de acordo com as especificidades ambientais de seus territórios. Sua implantação deve contemplar/implicar um processo contínuo de discussão, negociação, construção de conhecimentos e estabelecimentos de acordos acerca das formas de convivência, ocupação e uso do território pelos povos indígenas, considerando sua situação atual e aspirações presentes e futuras (FUNAI, 2013b).

Tal instrumento utiliza o criador das políticas, para também se beneficiar dela, no qual os nativos tem como princípio ser o protagonista, com a ajuda e apoio do Estado e sociedade, a legalidade surge como um novo princípio, ao qual deve ser respeitado todas as normas vigentes destinadas especificamente indígenas, além desse, a sustentabilidade é colocada como um princípio, pois tem como objetivo o atendimento das necessidades das gerações presentes e futuras. Enfim, os PGTA's são instrumentos estratégicos para que se tenha articulação e coordenação das diversas políticas públicas voltadas aos povos indígenas, nas três esferas políticas. Ajudam os povos indígenas a criarem e planejarem estratégias para o futuro de seus territórios (FUNAI, 2013b).

Depois do estabelecimento da PNGATI, a gestão dos recursos naturais nas TIs se tornou de caráter político, no qual as esferas políticas passaram a criar conjuntos de propósitos que priorizassem a sustentabilidade dos índios, monitorando e avaliando as políticas destinadas a aproximarem os indígenas da promoção dos direitos territoriais e garantias quanto ao modo de vida (BRITO; BARBOSA, 2015b).

Little (2002) aponta que as sociedades indígenas possuem formas distintas para se relacionarem com seus ambientes geográficos. Segundo Brito e Barbosa (2015b), um espaço ambientalmente protegido engloba aspectos como alimentação, saúde, direito a terra, preservação cultural e ambiental, de maneira conjunta e não isolada, uma vez que, durante muito tempo, essa diversidade era pouco conhecida no Brasil (LITTLE, 2002).

Tal política mostra que o desenvolvimento das TIs deve ser conjuntamente do uso sustentável dos recursos naturais, além de estabelecer um papel fundamental na participação dos povos indígenas no planejamento da gestão de suas terras (COMANDULLI, 2016). Para a implementação e o desenvolvimento da política da comunidade, além do objetivo geral, que é de promover a proteção e o uso dos recursos naturais e territórios indígenas de maneira sustentável, a política subdivide esse objetivo em específicos, de acordo com os temas de interesse para a gestão ambiental e territorial das TIs (BRASIL, 2012). Tais objetivos, a PNGATI estruturou em eixos, apresentados deste modo:

I - eixo 1 - proteção territorial e dos recursos naturais; II - eixo 2 - governança e participação indígena; III - eixo 3 - áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas; IV - eixo 4 - prevenção e recuperação de danos ambientais; V - eixo 5 - uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas; VI - eixo 6 - propriedade intelectual e patrimônio genético; VII - eixo 7 - capacitação, formação, intercâmbio e educação ambiental (BRASIL, 2012, p.1-5).

Os eixos possuem subitens que desdobram os objetivos específicos da política, descrevendo de forma mais detalhada toda a estrutura da PNGATI, e, também as ferramentas de etnozoneamento e etnomapeamento, que são utilizadas para ajudar mais na participação indígena, o objetivo das ferramentas é o estímulo e a autonomia dos povos indígenas em se tratando de seus territórios (PRINTES, 2012).

O detalhamento dos objetivos e das ações são definidas pelos eixos citados acima, que fazem parte do PGTA - Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, que consolida a PNGATI. O primeiro eixo é denominado de proteção territorial e dos recursos naturais, esse trata das questões concernentes à segurança, proteção e o controle territorial das TIs, visando à integridade das TIs, com atividades e instrumentos, que auxiliem a recuperação das áreas (MAZUREK, 2013).

As principais ações estratégicas para a aplicação do eixo é a avaliação das ameaças externas e internas, atuais e futuras, especialmente os projetos de desenvolvimento que tenha o índio como protagonista, eliminando a exploração, o desmatamento, e poluição das TIs. O intuito desse eixo é o monitoramento dos recursos, a realização de estratégias de proteção aos recursos e a proteção e o acompanhamento dos impactos (SMITH; STIBICH; GRUPIONI, 2016).

O segundo eixo é sobre a governança e a participação indígena nas tomadas de decisão acerca da política estudada, primeiramente, governança é o envolvimento da participação de atores sociais e políticos em arranjos institucionais, articulando sobre algo, com legitimidade, transparência e justiça (PIRES; GOMIDE, 2016). Tal eixo se pauta na participação dos indígenas e gestores governamentais para a tomada de decisão, participando de fóruns, comitês, comissões, que tratam de temáticas indigenistas, quanto melhor for à participação deles, maior será o sucesso das políticas (BAVARESCO; MENEZES, 2014).

O terceiro eixo da política trata das interfaces entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação no Brasil, formando as áreas protegidas previstas no PNAP (Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas). Além disso, destaca-se que as comunidades e povos indígenas devem ser consultados, a respeito das mudanças nas TIs, aproximando a participação da FUNAI na criação de planos de gestão ambiental e nos conselhos (SMITH; STIBICH; GRUPIONI, 2016).

O quarto eixo trata de questões a respeito da prevenção e recuperação de danos ambientais, isto é, os cuidados com o meio ambiente e às ações que devem ser tomadas em caso de desmatamento. O objetivo é de recuperar as áreas degradadas e a restauração do meio ambiente nas TIs, recompondo o ecossistema, além de implementar ações junto da Funai e os

governos estaduais, aproximando o indígena de todos os problemas que afetem seu território (SMITH; STIBICH; GRUPIONI, 2016).

Com o intuito de estimular o uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas, o quinto eixo aborda ações voltadas ao apoio às atividades econômicas e à garantia do usufruto dos recursos naturais, fortalecendo as práticas culturais de sustentabilidade de etnoturismo e de ecoturismo. O eixo traz a ideia de que a tecnologia pode ajudar nas atividades, como também a existência de certificação dos produtos indígenas e assistência técnica qualificada (BAVARESCO; MENEZES, 2014).

O eixo de propriedade intelectual e patrimônio genético é o de número seis, nesse, são tratados os objetivos, as ações e as metas ligadas a importância dos conhecimentos indígenas sobre o uso, conservação e manejo da biodiversidade e do meio ambiente. Pauta-se nesse eixo, a proteção e salvaguarda dos conhecimentos tradicionais associados à variedade na fauna e flora. O eixo, além de proteger e valorizar as ciências e saberes indígenas, incentiva o diálogo intercultural (SMITH; STIBICH; GRUPIONI, 2016).

O último eixo é o de número sete, que traz objetivos, ações e metas voltadas as capacitação, formação, intercâmbio e educação ambiental, contemplando, um intercâmbio de experiências e valorização de iniciativas indígenas, promovendo atividades de educação ambiental para os indivíduos ao redor das TIs, comunicando-lhes o quão importante é a proteção, conservação e recuperação do ambiente para manutenção da integridade e qualidade de vida dos povos indígenas (SMITH; STIBICH; GRUPIONI, 2016).

Depois de percorrido todos os eixos presentes na PNGATI, deve-se saber que é imprescindível a atenção em alguns elementos para implementar a política, como a necessidade de normatização e formalização da gestão territorial, de garantia a sustentabilidade das terras e dos povos indígenas, como também a planificação e planejamento, além dos processos de qualificação e habilitação e a questão do protagonismo indígena. Isto é, a política deve prezar a participação do indígena no processo de decisão, além de ser apresentada de forma clara para que se tenha uma boa articulação (SOUZA; ALMEIDA, 2012).

Além da estruturação da política, um aumento da participação do diálogo dos povos indígenas com o Estado, tem como objetivo garantir efetiva a formulação e execução das políticas públicas, utilizando dos mecanismos de transparência e controle social, propondo estratégias e parcerias para seu financiamento (BAVARESCO; MENEZES, 2014).

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas foi avaliada como um grande marco na história das políticas voltadas a esses povos, pois houve a atuação tanto de indígenas quanto dos não indígenas para a formulação, implementação da política e tomada de decisão. Tal política tem como intuito principal o diálogo e aproximação que ocorreu e ainda ocorre entre o Estado e a comunidade indigenista. Com o objetivo de reforçar esse relacionamento, a política foi adaptada para que houvesse o entendimento da comunidade, sendo apresentada com uma linguagem fácil e informações claras e objetivas de todos os seus eixos e objetivos.

Espera-se que se as políticas indigenistas forem implementadas conjuntamente com a política de conservação ambiental em terras indígenas – PNGATI trará aos indígenas o reconhecimento como protagonista, a serem articuladores de seus interesses junto ao Estado, em prol de suas terras. Contudo, mesmo a instituição da PNGATI, o trabalho que é enfrentado para implementá-la em novas terras é bem moroso, isso devido a falta de conhecimento da gestão ambiental e territorial das terras e recursos indígenas.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A. V.; CARVALHO, J. B. de. OLIVEIRA, P. C. de.; MOURA, V. M.; ANAYA, S. J. **Povos Indígenas e a Lei dos “Branços”**: o direito à diferença. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006. 208p.

ARRUDA, R. “Populações tradicionais” e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação\*. **Ambiente & Sociedade**. v. 2 n. 5, p. 79-92, 1999.

BARRETTO-FILHO, H.; CORREIA, C. **Gestão ambiental e/ou territorial de/em terras indígenas: subsídios para a construção da PNGATI conforme Portaria Interministerial 276/2008**. Brasília: MMA e MJ, 2009.

BRANCALEONE, C. Comunidade, sociedade e sociabilidade: revisitando Ferdinand Tönnies. **Revista de Ciências Sociais**, v. 39, n. 1, p. 98-107, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_231\\_.asp](https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_231_.asp)> Acesso em 03 Dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.141, de 5 de maio de 1994. **Dispõe sobre as áreas de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas. Revogado pelo Decreto 7.474, de 2012**. Casa Civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d1141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1141.htm)> Acesso em: 02 abr. de 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996. **Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências**. Brasília, jan. 1996. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm)> Acesso em 05 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.051, de 19 de abril de 2004. **Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)> Acesso em 10 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. **Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências**. Brasília, jan. 2006. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.040, de 07 de Fevereiro de 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)>. Acesso em 4 jan. 2018.



\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.747, de 05 de Junho de 2012. **Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 8.795, de 24 de janeiro de 2017. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8975.htm#art9.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8975.htm#art9.>) Acesso em 03 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 6.001 de 15 de janeiro de 1973. **Dispõe sobre o Estatuto do Índio.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6001.htm)> Acesso em 14 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.123 de 20 de maio de 2015. **Regulamenta o inciso II do § 1o e o § 4o do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3o e 4o do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto no 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória no 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113123.htm)>. Acesso em 11 de mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça/Ministério do Meio Ambiente – MJ/MMA. **Minuta GTI de Decreto da PNGATI**, ago. 2010. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/pngati/>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

BAVARESCO, A.; MENEZES, M. **Entendendo a PNGATI: Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Indígenas.** – Brasília: GIZ/Projeto GATI/Funai, 2014.

BRITO, A. L. C. de. BARBOSA, E. M. Protagonismo Indígena: o direito à consulta prévia e o modo de participação dos povos indígenas nos processos de criação e implementação de políticas públicas ambientais. **Espacios**, v. 36, n. 21, 2015a.

\_\_\_\_\_. A gestão ambiental das terras indígenas e de seus recursos naturais: fundamentos jurídicos, limites e desafios. **Veredas do Direito**. v.12. n.24. p.97-123, 2015b.

CARNEIRO DA CUNHA, M.;ALMEIDA, M. W. B. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: CARNEIRO DA CUNHA, M. da. **Cultura com aspas e outros ensaios**. São Paulo: CosacNaify, 2009.

CANÇADO, A. C.; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão social e governança territorial: intersecções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional – G&DR**, v. 9, n. 9, p. 315-353, 2013.

CAVALCANTE, T. L. V. “Terra Indígena”: aspectos históricos da construção e aplicação de um conceito jurídico. **História**. v.35, n.75, p. 1-22, 2016.

COMANDULLI, C. S. Gestão territorial e ambiental de terras indígenas: fazendo planos. **RURIS - Revista do Centro de Estudos Rurais**, v. 10, n.1, p. 41-71, 2016.

CONDURU, M. T.; PEREIRA, J. A. R. **Elaboração de trabalhos acadêmicos**: normas e procedimentos. Belém: EDUFPA, 2010.

CURI, M. V. Os direitos indígenas e a constituição Federal. **Consilium - Revista Eletrônica de Direito**, Brasília n.4, v.1 maio/ago. de 2010.

DALLABRIDA, V. R. A Gestão Territorial através do diálogo e da participação. **Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**, v. 11, n. 245, p. 1-16, 2007.

FILIPPIN, R. A construção de Hidrelétricas como afronta aos Direitos das Comunidades Rurais. In: **Justiça e Direitos Humanos**: experiências de assessoria jurídica popular. Curitiba: Terra de Direitos, 2010.

FISHER, T. Gestão Social do Desenvolvimento de Territórios. **Rev. Psicol. Organ. Trab.**, v. 12, n. 1, p. 113-120, 2012.

Fundação Nacional do Índio. Coordenação Geral de Gestão Ambiental (Org.). **Plano de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas**: Orientações para Elaboração. Brasília: FUNAI, 2013a. Disponível em <[http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cggam/pdf/Cartilha\\_PGTA.pdf](http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cggam/pdf/Cartilha_PGTA.pdf)>. Acesso em 19 mar. 2018.

Fundação Nacional do Índio. **Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas** – Quanto custa e como financiá-la - Plano de Sustentabilidade Financeira da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas – PNGATI. Brasil, FUNAI/MMA/MJ, 2013b. Disponível em <<https://www.tnc.org.br/quem-somos/publicacoes/estudo-sustentabilidade-financeira-da-pngati.pdf>>. Acesso em 19 mar. 2018.

Fundação Nacional do Índio. **Modalidades de Terras Indígenas**. Disponível em <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>. Acesso em 03 dez. 2017.

GALLOIS, D. T. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? In: RICARDO, F. **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza**. O desafio das sobreposições territoriais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

HEIDRICH, A. L. Conflitos territoriais na estratégia da preservação da natureza. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Org). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos, São Paulo: Expressão Popular: UNESP, 2009.

LIFSCHITZ, J. A. **Comunidades Tradicionais e Neocomunidade**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2011. 160 p.

LIMA, A. C. de S. **Um grande cerco de paz.** Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1995.

\_\_\_\_\_. Sobre tutela e participação: povos indígenas e formas de governo no Brasil, Séculos XX/XXI. **Mana**, v.21, n.2, p. 425-457, 2015.

LITTLE, P. E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil. Por uma antropologia da territorialidade.** Série Antropologia, n. 322. Brasília: Departamento de Antropologia, 2002.

\_\_\_\_\_. **Gestão territorial em Terras Indígenas:** definição de conceitos e propostas de diretrizes. Relatório final entregue à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA-AC). Rio Branco: Secretaria Extraordinária dos Povos Indígenas (SEPI-AC), Agência GTZ no Brasil, 2006.

LUCIANO, G. S. **O Índio Brasileiro:** o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006. 224p.

MAZUREK, R. R. S. (Org). **Programa de gestão territorial e ambiental das terras indígenas do Oiapoque.** Belém: The Nature Conservancy, 2013.

MILLER, R. **Documento Orientador para a Preparação do Programa Nacional de Gestão Ambiental nas Terras Indígenas e do Projeto GEF Indígena.** Parte 1 e 2: Análise e Sistematização dos Documentos de Referência sobre Projetos e Políticas Públicas com Interface Direta e Indireta com Gestão e Conservação da Biodiversidade das Terras Indígenas. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://sites.google.com/site/pngati/>> Acesso em: 20 mar. 2018.

MONTENEGRO, J. Povos e comunidades tradicionais, desenvolvimento e decolonialidade: articulando um discurso fragmentado. **OKARA: Geografia em debate**, v.6, n.1, p. 163-174, 2012.

MORAES, A. C. R. **Meio ambiente e Ciências Humanas.** São Paulo: HUCITEC, 1994.

NOHARA, I. P. A atuação do Estado nas comunidades tradicionais caiçaras. In: STANICH NETO, P [Org.]. **Direito das Comunidades Tradicionais Caiçaras.** 1 ed. São Paulo: Café com lei, 2016.

OLIVEIRA, A da C. Direitos e/ou povos e comunidades tradicionais: noções de classificação em disputa. **Desenvolvimento e Meio ambiente.** v. 27, p. 71-85, 2013.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n.58, 121-143, 2016. (PIRES; GOMIDE, 2016)

PRINTES, R. B. **Gestão territorial e ambiental: contribuições de um emergente debate para a afirmação dos territórios sociais indígenas.** Dissertação (Mestrado). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

RIBEIRO, D. **Os Índios e a Civilização**. 2. ed., Petrópolis: Vozes, 1977.

RÜCKERT, A. A. Reforma do estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, n. 17, p. 79-94, 2005.

SMITH, M.; STIBICH, G. R.; GRUPIONI, L. D. B. (Orgs). **PNGATI**: Plano Integrado de Implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. Brasília: Projeto GATI/FUNAI, 2016.

SOUZA, C. N. I.; ALMEIDA, F. V. R (Orgs). **Gestão territorial em terras indígenas no Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; UNESCO, 2012. 268 p.

TÖNNIES, F. **Community and Society**. Trad. Charles P. Loomis. EUA: Michigan State University Press, 1957.

VERDUM, Ricardo. **A Gestão ambiental e territorial no Brasil indígena: conceitos, estratégias e mecanismos de apoio no âmbito do MMA/SDS/DADS**. Brasília, 2006.

VILLAS BÔAS, H. C. **Mineração em terras indígenas**: a procura de um marco legal. Rio de Janeiro: Cyted: 2005.

## GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO LOCAL NA PEQUENA ÁFRICA (RIO DE JANEIRO - RJ)

*Vinícius Henrique Brandão<sup>1</sup>*  
*Milena Manhães Rodrigues<sup>2</sup>*  
*Bianca Dos Santos Magalhães<sup>3</sup>*

### Resumo

A região portuária da cidade do Rio de Janeiro é um local historicamente reconhecido, economicamente produtivo e socialmente diverso - considerando as representações e manifestações artísticas e culturais populares existentes na região. Trata-se de uma região que passou por transformações físicas evidentes em seu espaço e, graças a isto, a atividade turística passou a ocorrer além da atividade portuária. Apesar desta transformação física que mexeu com a estrutura do local, a região portuária também se constitui um espaço de luta, resistência, memória e saberes através de coletivos locais.

Estes coletivos são justamente o ponto de interesse deste trabalho, que objetiva estudar sua atuação, bem como as relações de redes de contato entre um coletivo e outro, sua relação com a comunidade e sua relevância social. A importância deste trabalho se fundamenta no conhecimento de como as relações de trabalho podem ser desenvolvidas em coletivos produtivos locais e sua relação com o espaço que atua, colaborando então para os estudos sobre gestão social e seus desdobramentos.

Logo, o cluster de turismo e cultura da Pequena África pode vir a ser um Arranjo Produtivo Local quando houver um processo coordenado e legitimado de ações conjuntas: a governança participativa; o que poderia contribuir não somente com o IDH da região, ou com o resgate do sentido de pertencimento dos moradores; mas com o desenvolvimento local em todas as suas dimensões.

**Palavras-chave:** Coletivos. Espaço. Redes.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT/UFRRJ)

<sup>2</sup> Mestranda em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS/UFRRJ)

<sup>3</sup> Mestranda em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT/UFRRJ)

## GOVERNANCE AND LOCAL DEVELOPMENT IN SMALL AFRICA (RIO DE JANEIRO - RJ)

### Abstract

The port region of the city of Rio de Janeiro is a historically recognized place, economically productive and socially diverse - considering the representations and artistic and cultural manifestations popular in the region. It is a region that underwent physical transformations evident in its space and, thanks to this, the tourism activity happened to occur besides the port activity. Despite this physical transformation that altered the structure of the site, the port region also constitutes a space of struggle, resistance, memory and knowledge through local collectives.

These groups are precisely the point of interest of this work, which aims to study their performance, as well as the relationships of contact networks between one collective and another, their relationship with the community and their social relevance. The importance of this work is based on the knowledge of how labor relations can be developed in local productive groups and their relation with the space that acts, collaborating then to the studies on social management and its unfolding.

Therefore, the Small Africa tourism and culture cluster can become a Local Productive Arrangement when there is a coordinated and legitimized process of joint actions: participatory governance; which could contribute not only to the HDI of the region, or to the redeeming of the sense of belonging of the residents; but with local development in all its dimensions.

**Keywords:** Collective. Space. Networks.

## 1 INTRODUÇÃO

A Pequena África é um território de história e memória da cidade do Rio de Janeiro e da ancestralidade do povo brasileiro. Neste sentido, a dinâmica territorial, principalmente a partir da revitalização da zona portuária da cidade, reflete práticas referente à cultura/patrimônio local e à experiência turística relacionada.

Entre o Museu do Amanhã, Museu de Arte do Rio (MAR), o AquaRio e os atrativos relacionados a história de herança africana, a Pequena África, ou a parte intitulada “Circuito Histórico e Arqueológico de Celebração da Herança Africana” (Decreto Municipal 34.803/2011) pode ser identificado como cluster, na medida em que a “indústria do turismo”, pelas características de interdependência de diferentes produtos e serviços numa mesma configuração espacial, conforme Beni (2000), assume como forma mais adequada esta denominação (cluster), considerado como “conjunto de atrativos com destacado diferencial turístico, concentrado em espaço geográfico delimitado e que resulta em excelência gerencial” (MENDONÇA *et al.*, 2002, p.07),

Deste modo, este território corresponde a um aglomerado de serviços e instituições e também comunidades que possui “o domínio de um conhecimento específico, de um saber-fazer, de uma cultura”. (CANÇADO *et al.*, 2013, p.27). E, como território, é ‘habitado’ por [...] uma identidade - afrodescendente, imigrante, religiosa, sambista, periférica, de resistência e turística - à busca do desenvolvimento local.

Com esta perspectiva, a Pequena África deve incluir programas e projetos de desenvolvimento que assegurem, segundo Tenório e Saravia (2006, p. 02), “melhores condições materiais e a sustentabilidade do território, segundo as suas condições e vocações”: cultural e turística.

Contudo, “Pode-se supor que quanto maior a participação de atores [...], maior a capacidade de desenvolvimento dessa aglomeração” (CANÇADO *et al.*, 2013, p.22); condicionando o desenvolvimento local à governança participativa.

Neste íterim, o presente ensaio propõe estudar o processo de governança e desenvolvimento local com *locus* na Pequena África; estabelecendo como objetivos: identificar os atores locais e estruturas de participação, bem como a caracterização das estruturas de rede, e ainda, investigar as contribuições das atividades da Pequena África para o desenvolvimento local.

Entretanto, como a pesquisa está em processo de construção para elaboração de um artigo, faremos algumas reflexões sobre as primeiras impressões da pesquisa de campo,

identificação da instancia de governança e entrevistas informais com atores locais; além de contextualizar a relação implícita entre os temas, sobretudo a tripartição: território-desenvolvimento local-governança participativa, pelo viés dos atores locais da pequena África.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 PEQUENA ÁFRICA: PASSADOS PRESENTES?

A forte presença negra fez Heitor dos Prazeres chamar toda a região, que se estendia do cais do porto, pela Cidade Nova, até a Praça 11 de Junho de “Pequena África”. Toda essa área foi, desde muito cedo, local de convergência dos negros baianos, livres, que se incorporavam a grupos já existentes, formando comunidades negras (CARDOSO, 1987, p.138).

Localizada dentro da Zona Portuária, local da gênese da urbanização carioca por volta de 1590, basicamente a “ Pequena África”, cercada pelos morros da Conceição, Livramento e Providência. Outrora considerada uma região carente de investimentos em infraestrutura urbana, denominada como urbanisticamente degradada, consiste atualmente em uma área diversificada em atrativos, repleta de identidade em virtude da cultura local, das tradições e histórias.

A denominação “ Pequena África” tem como inspiração o fato de que a partir de 1850, o local foi habitado por negros alforriados e fugidos, tendo características marcantes de uma ocupação quilombola (MOURA, Roberto, op. cit., p. 62). Esse lugar é repleto de histórias e significados dos anos de predomínio escravocrata no Brasil, sendo inclusive tombado como patrimônio em 1987 a Pedra do Sal, reconhecendo o papel dos negros num passado de lutas e resistência pela conservação de seus costumes e crenças (E-18/300.048/84 – INEPAC).

Sua vertente cultural está ligada a diversas manifestações, desde a criação do samba, ainda reduto na Pedra do Sal (área que foi quilombo) até as celebrações das tradições afro brasileiras como cultos religiosos de candomblé, blocos de carnaval “Escravos da Mauá” e desfiles do grupo “Afoxés Filhos de Gandhi”.

Além de expressões imateriais, esta região detém marcos históricos de importância do passado afro no Brasil colonial, como: o Patrimônio da Humanidade “Cais do Valongo” (redescoberta arqueológica recente abaixo da Praça da Imperatriz – homenagem à Imperatriz Teresa Cristina, esposa de D. Pedro II – que o encobria), onde os antigos navios negreiros atracavam, descarregando a mão de obra africana escravizada pelos colonos portugueses



para o local de venda dos mesmos, conhecido como o Largo do Depósito; o Cemitério/Memorial dos Pretos Novos (maior cemitério de escravos da América, onde eram enterrados aqueles que faleciam antes de serem comercializados face aos maus tratos durante a viagem marítima) – hoje Instituto de Pesquisa e Memória; a Organização Cultural Remanescentes de Tia Ciata – ORTC (criada em 2007 em homenagem a uma das principais Tias Baianas iniciadora da tradição das baianas quituteiras no Rio de Janeiro: Tia Ciata, anfitriã, na década de 20, da “capital da Pequena África”, com saraus de onde nasceu o samba), que como sua homenageada, promove a cultura afro descendente – brasileira; e o Centro Cultural José Bonifácio (originalmente 1º escola pública da América Latina em 1876; Biblioteca Municipal da Gamboa em 1977, até Centro de Referência da Cultura Afro-Brasileira, a partir de 1994, reinaugurado em 2013), que possui em exposição permanente artefatos arqueológicos do contexto histórico exposto e atividades acadêmicas, pedagógicas e artístico- culturais.

Além da relação com o “mercado de escravos”, esta região teve em sua história sua dinâmica territorial relacionada aos “usos sujos” da cidade, como a instalação da prisão do Aljube, o Hospital da Saúde (para doenças contagiosas) no século XVIII, e perpetuação da relação periférica com a cidade com o surgimento da primeira favela no fim do século XIX, no Morro da Providência.

A formação dessa área como habitação remete à época das reformas urbanísticas do então prefeito da cidade Pereira Passos (1903-1906), que realizou intervenções urbanas no centro da cidade com o intuito de modernizar a mesma em moldes franceses. Essas reformas, empurraram a população marginalizada para a região portuária, aumentando o contingente de habitantes do Morro da Providência, principalmente com a demolição de um grande cortiço para a construção do túnel João Ricardo (ligando o Centro à Zona Sul), entre outras vias e transformações que recortaram a Pequena África, isolando, por exemplo, a Praça XI, sua “antiga capital” simbólica<sup>1</sup>.

Diante da valorização dos terrenos do Centro, pessoas mais abastadas começaram o processo de habitação, enquanto que um exército de mão de obra barata para a reprodução do capital dos habitantes do Centro, principalmente negros baianos, se acumulava na região da Pequena África, representando o primeiro registro histórico de gentrificação<sup>2</sup> na cidade. Finalmente, por volta da década de 90, com o abandono de inúmeros imóveis, alguns de propriedade clerical, um grupo com autoafirmação quilombola ocupou esses locais. Porém com o anúncio dos projetos de revitalização da área do século XXI, a igreja tomou o procedimento de pedir seus imóveis de volta, despejando várias pessoas, principalmente as

praticantes de ritos religiosos de matriz africana, que foram atrás do seu reconhecimento como povo quilombola e direitos na justiça. (CARLOS, 2012).

Nos últimos 15 anos, essa região e sua arquitetura de traços portugueses, predominante de casas antigas e geminadas, passou por um processo de regeneração urbana, conhecido como “Porto Maravilha”, ressignificando seu território perante a expectativa dos eventos de grande projeção internacional na cidade do Rio de Janeiro, tais como as Olimpíadas, Copa do Mundo e grandes festivais musicais – criando, por exemplo, o Museu do Rio de Janeiro (MAR), Museu do Amanhã e o AquaRio - a fim de atrair novos públicos para fomentar ciclos econômicos locais, concentrando investimentos nas regiões revitalizadas, seja através da especulação imobiliária ou através de novos empreendedores.

Com a vinda do novo público advindo da reestruturação urbanística desse território, todo o patrimônio material e imaterial foi redesenhado para fins de obtenção e concentração de renda de empreendedores locais e daqueles que descobriram essa área como possível fonte de lucros, principalmente aqueles do ramo turístico, que foram incentivando a vinda de outros arranjos produtivos de apoio, como os do ramo de fornecimento de alimentação e das artes para esse novo público, por exemplo (ROCHA & REIS, 2016).

---

<sup>1</sup> A casa de Tia Ciata na Praça XI era local de encontro, realização de saraus, com presenças ilustres, tal como a de Pixinguinha. Foi inclusive neste local que foi composto o primeiro samba. Dada a representatividade, dinâmica e reconhecimento da importância cultural; era considerada a capital da Pequena África (MOURA, 1983).

<sup>2</sup> Fenômeno que afeta uma região ou bairro pela alteração das dinâmicas da composição do local, tal como novos pontos comerciais ou construção de novos edifícios, valorizando a região e afetando a população de baixa renda local. (REID e ADELMAN, 2003)

**Figura 1 - Museológico do Circuito estabelecendo um recorte deste território como roteiro turístico**



Fonte: Mapa do Circuito Pequena África (Fonte: Passados Presentes<sup>3</sup>)

Por fim, pode-se dizer que o Projeto Porto Maravilha se apresentou como uma política pública de reconfiguração urbana com o compromisso de promover a construção do Museu do Amanhã, Museu de Arte do Rio (MAR), intensificação do tráfego, aumento da densidade demográfica em até dez anos, ampliação das ruas, requalificação espacial e modernização de espaços degradados. Porém, sob a perspectiva da teoria crítica, também podemos avaliar que esse processo não aparenta ter tido traços de diálogos entre a comunidade local e o Estado, sendo um processo de gestão “*top down*”<sup>4</sup>, visto que o local tem traços evidentes de um processo de gentrificação em detrimento da valorização e fixação da comunidade pré-implantação do projeto Porto Maravilha. Mas mesmo assim, essa comunidade expressa sua voz através de outros canais como a imprensa alternativa (RODRIGUES, 2013).

<sup>3</sup> Disponível em: <http://passadospresentes.com.br>

<sup>4</sup> Gestão de caráter centralizador, não participativo focado em decisão nos maiores níveis hierárquicos que favorecem pequenos grupos de interesse para depois repassar para os demais “níveis abaixo” de poder/decisão; como comunidades. Esses níveis atuam como meros executores das ordens superiores. (VILLELA et al 2015)

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

A cidade é Rio de Janeiro, mas a área contempla mais de um bairro, mas se não é uma bacia hidrográfica, como identificar a Pequena África?

Pela relação identitária com o espaço e as relações de conflitos entre diferentes atores na apropriação e uso da “Pequena África”, tal como descrito no item anterior, pode-se defini-la como território. Deste modo, o presente trabalho segue permeado pelos conceitos levantados acerca deste conceito.

O termo território vem do latim *territorium*, que, por sua vez deriva de terra e significa pedaço de terra apropriado; o qual fora resgatado pela Geografia no Brasil ao fim da década de 1980, em distintas escalas, sobretudo na escala intraurbana, conformando novos arranjos espaciais, tendo como matriz as diferenças culturais.

Gottman (1975) diz ser o território uma porção de espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. Neste sentido, Santos e Silveira (2001) corroboram e entendem por território a extensão apropriada e usada, para eles, num sentido mais restrito, o território é um nome político para o espaço de um país.

Já Raffestin (1993) coloca que o território é um campo de forças, uma teia, uma rede de relações sociais que se projetam no espaço e construído historicamente. Entendendo-se que o território se torna objeto de análise sob diferentes perspectivas, sejam elas antropológicas ou geográficas.

Vale ressaltar a visão de Sack (1986) que afirma ser o território uma estratégia para afetar, influenciar ou controlar recursos e pessoas por controle de área. Onde essa estratégia está intimamente ligada ao uso de terra pelas pessoas, com sua organização espacial e com o significado que o lugar tem para elas, onde podemos perceber as pessoas do território se movendo em direção a sua identidade no local e o significado da mesma para os diferentes agentes.

Estes agentes consistem em redes de trabalho que se articulam e atuam no local. Segundo Sabourin (2002, p. 26):

O fortalecimento de iniciativas e atividades produtivas locais ou regionais tem a ver não só com a sustentabilidade desses sistemas de produção localizados, rurais ou urbanos, como também com sua viabilidade em curto prazo, em um contexto de integração global dos intercâmbios. Isto depende, entre outros fatores, da capacidade dos sistemas locais de tecer relações, de conseguir uma integração regional e de fortalecer as interfaces com o mundo externo ou com territórios vizinhos. Essas relações traduzem-se em fluxos (de bens, dinheiro, informações, conhecimentos), em relacionamentos interpessoais e em projetos comuns.

No que tange à pequena África, os agentes locais produtivos se manifestam em forma de instituições – formais ou não – que estão inseridas na região. Um exemplo válido de instituição presente no local é a consolidação do Instituto Pretos Novos, cujas atribuições consistem em revelar os vestígios históricos existentes no local (um antigo cemitério de escravos onde estudos arqueológicos são feitos), dando voz às identidades existentes ali.

As identidades existentes, conforme mencionado, possuem ligação com o local e esta ligação se transforma em redes de relacionamentos e arranjos produtivos; relacionando a importância, e por conseguinte, os conceitos de governança participativa e de seu vínculo com desenvolvimento local.

O desenvolvimento local para Milani (2005) pressupõe uma transformação consciente da realidade local. Uma preocupação não apenas com a geração presente, mas também com gerações futuras.

Este conceito é dado onde cada cidadão tenha uma vida digna com acesso aos direitos civis, à educação de qualidade e oportunidades de trabalho e renda, afirmativa esta que segue pelos estudos de Tenório (2013), que apresenta o desenvolvimento local como um conceito multidimensional: econômico, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológico (TENÓRIO e SARAVIA, 2006).

Promover o desenvolvimento local significa implementar ações que permitam a ativa participação do cidadão, o efetivo controle social e o empoderamento de grupos sociais antes nas esferas de tomada de decisão. Promover tal inclusão, fortalecendo a democracia é um importante passo para combater a pobreza.

Para Amaro (1999) consiste em um processo de mudança centrada numa comunidade territorial, que parte da constatação de necessidades não satisfeitas, as quais se procura responder prioritariamente a partir das capacidades locais, o que pressupõe uma lógica e uma pedagogia de participação, em articulação necessária e fertilizadora com recursos exógenos numa perspectiva integrada e integradora. O que implica numa dinâmica de trabalho em parceria, com um pacto tendencial de caminhos, protagonismos e soluções.

Este trabalho em parceria, acima citado, se reflete em uma governança participativa, que segundo Tenório (2013) se entende por uma administração dialógica em que os interessados em um problema compartilham suas ideias, apresentam suas dificuldades e seus pontos de vista sobre o objeto em discussão. Conjuntamente procuram encontrar soluções que visem o bem comum e, conseqüentemente, que não se desencadeiem novos problemas para os demais atores envolvidos direta ou indiretamente.

Vemos ainda o conceito de governança em Le Galès (2006, p.25) que ressalta ser o processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições ou de redes empresariais para alcançar objetivos discutidos e definidos coletivamente. Este conceito se engendra em um contexto de descentralização, como induzido pelo ideário neoliberal, e é uma tentativa de se exercitar a corresponsabilidade na gestão de um grupo social, estabelecida em um território e capaz de representar interesses coletivos.

Assim, em Gaudin (2007) temos a governança como o fruto de um contrato negociado entre as partes e que a priori se desde considerar que tal processo é inerentemente limitado, dadas as assimetrias dos atores envolvidos em suas capacitações. Onde a legitimação desta governança passa a se dar processualmente, sendo assim resultado de aprendizado coletivo o qual reconhece os frutos obtidos por meio da negociação e valorização das diversas vozes.

As regiões portuárias espalhadas pelo mundo, com suas características peculiares, e em contextos socioeconômicos diversos, estão sediadas em uma área estratégica de suma importância para o desenvolvimento de uma cidade e, conseqüentemente, de um país. Em virtude da requalificação da Zona Portuária do Rio de Janeiro, e da inclusão do Porto Maravilha como um polo indutor de turismo, faz-se mister questionar quais as formas de gestão governamental que permitem que os moradores sejam incluídos de forma mais ativa no processo de desenvolvimento local e tenham a oportunidade de serem beneficiados pela atividade turística e não sofram com o turismo predatório (de massa). A gestão governamental que se apresenta precisa ter um novo olhar sobre as novas formas de organização que permita aos moradores escolher a mais abalizada.

Na Pequena África a história e a cultura fomentam a atividade turística, que viabiliza as visitas à região portuária e, ao mesmo tempo que confere projeção a área que, outrora andava esquecida, por outro lado permite que a região seja cada vez mais explorada e sua cultura apreciada sem que haja desenvolvimento local. Segundo Cassiolato (2008, p. 21):

O ponto de partida para que se possa melhor compreender e analisar o potencial de desenvolvimento econômico e social destas atividades reside no reconhecimento no papel da cultura enquanto elemento determinante da noção de identidade de grupos sociais, o que é decisivo para o desenvolvimento em sentido amplo.

Deste modo o referencial teórico fundamenta a metodologia deste trabalho a fim de pesquisar a governança participativa e o desenvolvimento local na Pequena África (RJ).

### **3 METODOLOGIA**

Esta pesquisa fundamenta-se em uma abordagem inter/transdisciplinar sob a perspectiva psicossocial, a partir de análise qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica, documental, observação participante e realização de entrevistas.

A partir do olhar do ator social, a psicossociologia contribui como perspectiva da pesquisa na medida em que envolve a compreensão das relações e representações sociais dos grupos e a configuração de subjetividades, neste caso, com viés da governança participativa como fenômeno social. E a abordagem interdisciplinar da pesquisa se sustenta inicialmente por utilizar método da antropologia (etnográfico), para compreender o desenvolvimento local como um fenômeno que envolve história, cultura e turismo, o que remete a busca de diferentes construções epistemologias por diversos estudiosos; sob a perspectiva psicossocial dos sujeitos; o que pode resultar numa autonomia teórica e operativa, com axioma compartilhado, tal como uma prática transdisciplinar (VASCONCELOS, 2013).

Neste contexto, a pesquisa bibliográfica busca referenciar a temática da governança participativa - a partir de Tenório (2013), Le Galès (2006), Gaudin (2007) - como ferramenta de desenvolvimento local, com base principalmente nos trabalhos de Milani (2005), Tenório (2013), Amaro (1999). E ainda como arcabouço metodológico também será abordado o conceito de território de Gottman (1975), Santos e Silveira (2001), Raffestin (1993) e Sack (1986). Além de produções acadêmicas sobre a Pequena África (GUIMARÃES, 2016; VALADÃO, 2012; ROCHA & REIS, 2016; RODRIGUES, 2013; CARLOS 2012), fonte também de pesquisa documental, sobre a região, suas instituições, seus atrativos e demais coletivos locais relacionados.

Referente ao caráter qualitativo da pesquisa e que dá base a escolha do método, para Erickson (1986), assim como para Emerson, et al (1995), ela tem enfoque nos significados “imediatos e locais das ações”, conforme a percepção dos próprios atores, e são os sistemas de significados que, segundo Mello e Souza (2003, p.71), “orientam a ação e a reação no nível individual, organizando e coordenando tais respostas no nível grupal”; o que torna o trabalho de campo imprescindível para compreender e descrever as ações sociais e seus significados para os atores envolvidos e a relação com entorno e outros presentes num cenário específico, tal como em reuniões de coletivos. De modo que, legitima-se pelo método etnográfico no trabalho de campo. Até porque na etnografia, segundo Sato & Souza (2001, p.31), “o local e o particular são espaços possíveis para desenvolver o trabalho empírico, no qual processos mais gerais podem ser descritos e compreendidos, bem como conceitos e teorias podem ser construídos”.

Assim, para a construção do presente trabalho, como técnicas do método etnográfico, serão realizadas entrevistas semi-estruturadas com os membros adultos da comunidade e representantes institucionais selecionados (como o Instituto Pretos Novos), além da observação participante na visita guiada e nas reuniões dos coletivos locais a fim de registrar o que normalmente acontece e perceber os significados não revelados nos discursos verbais (JODELET, 2005).

#### 4 RESULTADOS PRELIMINARES

Relativo ao reconhecimento de campo inicial para resultados preliminares desta pesquisa, a equipe percorreu o circuito turístico da Pequena África no dia 31 de outubro de 2017, com início, diferente da visita guiada pelo Instituto Pretos Novos, no Museu de Arte do Rio (MAR).

Embora a visita seja instintiva e informativa, por aplicativo de celular ou ainda acionado por QR Code que conta a história dos locais ao longo do trajeto; fica claro que o percurso por conta própria tem público limitado e as visitas ainda são mais representativas nos equipamentos individualmente, como a ida ao MAR, Museu do Amanhã ou a Pedra do Sal com fins de boemia.

O roteiro contempla atrativos ao ar livre e como uma das instituições mais representativas da memória local, o Instituto de Pesquisa e Memória Pretos Novos (IPN), que estava em reforma na ocasião com previsão de reinauguração parcial no dia 08 de novembro de 2017; muito embora no período tenha se mantido as visitas guiadas para grupos; no dia inclusive para 200 alunos.

A Diretora Presidente do IPN Merced Guimarães dos Anjos respondeu a entrevista informal colocando que o turismo é realizado espontaneamente, contribuindo com o desenvolvimento local (embora não equânime), sem citar um coletivo represente atores locais, porém destacando positivamente a iniciativa da Prefeitura do Rio de Janeiro que garantiu por meio de Decreto o reconhecimento do Circuito Turístico.

Relativo a Cultura (outra vocação deste aglomerado), mencionou com certa resistência uma instância de governança intitulada ConDomínio Cultural, sugerindo falta de legitimidade e processos não dialógicos; indicando desde reuniões esporádicas sem unicidade de decisões (e objetivos instrumentais), canal de informação direto e exclusivo com os participantes (e não público), até participação de atores/instituições sem vínculo,



tradição ou história relacionada ao território; destacando participantes “de fora” com discursos díspares dos interesses e necessidade locais, tal como descrito por Guimarães:

Ademais, muitos dos novos habitantes foram acusados de gentrificadores, como os jovens de classe média, artistas plásticos e designers que, aproveitando as facilidades econômicas, instalaram suas moradias e ateliês em amplos sobrados ou antigas fábricas como a Bhering (Bordenave, 2014). Entre as políticas patrimoniais a mais notória foi a criação do memorial do Cais do Valongo em 2011, que pôs em exibição objetos arqueológicos e vestígios materiais do antigo atracadouro de navios negreiros e se tornou candidato a “patrimônio da humanidade” pela Unesco (Vassalo e Cicalo, 2015; Carneiro e Pinheiro, 2015), mantendo a tensão entre o reconhecimento cultural e a mercantilização turística. (GUIMARÃES, 2016, p. 164)

A entrevistada coloca que as ações do ConDomínio só funcionam e são coletivas quando há um problema comum (objetivo comum) e cita como instituição parceira e legítima, apenas Tia Ciata; e complementa com relativo pesar que esta encontra-se com problemas de localização e espaço.

Uma pesquisa posterior na internet sobre este coletivo não resultou em página própria, redes sociais; contudo, apenas dois resultados<sup>5</sup> apareceram: um que apenas cita “ConDomínio Cultural” como coletivo ligado a Pequena África; e outro de 2013, em que o Diretor Presidente Companhia de Desenvolvimento da região do porto do Rio de Janeiro (CDurp), Alberto Silva, coloca como uma das ações em prol dos agentes culturais da região, “apoio ao movimento ConDomínio Cultural que reúne os principais grupos artísticos organizados da Região Portuária”.

No mais, uma publicação de Szaniecki (2015), aponta este entre outras instituições locais como agentes sociais em relações dinâmicas e instáveis, ora conflitos, ora de aproximações:

Na zona portuária, por exemplo, coexistem o MAR e a Casa Amarela da Providencia, o Instituto de Pesquisa e Memória Pretos Novos e o Condomínio Cultural, com objetivos e desejos que ora convergem, ora divergem (SZANIECKI, 2015, p.04).

Embora não mencionado na entrevista, a pesquisa na internet revelou iniciativas locais com perspectivas coletivas ou de participação, como por exemplo a existência do projeto social “A arte salva vidas”<sup>6</sup>; uma feira gastronômica e de artesanato na região (especificamente na Orla Conde). Nesta, residentes da zona portuária e de outras regiões da cidade do Rio de Janeiro, traduzem suas relações em benefícios comunitários, através de uma rede de articulação de bens, proporcionando renda para produtores independentes e recursos para cestas básicas distribuídas a famílias com necessidades financeiras mensalmente, indicadas pelo Centro de Referência de Assistência Social (Cras) Dodô da

Portela da Prefeitura do Rio. Esta iniciativa sugere que em prol de um objetivo comum há articulação e diálogo na região.

Neste mesmo sentido, outro exemplo de iniciativa neste sentido é a oferta do Programa “Vizinhos do MAR”<sup>7</sup>; em que propõe a participação/envolvimento da comunidade da região portuária com o Museu do Rio (MAR) por meio de diversas ações, desde a gratuidade nas atividades do museu, encontros/reuniões (“Café com vizinhos”) e o mapeamento de “ofícios e saberes” da região, a fim de criar e fortalecer o vínculo entre o museu e o território.

As iniciativas acima podem não ter sido mencionadas tanto pelo tempo limitado disponível pela entrevistada, quanto pelo não reconhecimento destas como propostas dialógicas realmente heterarquicas ou com benefícios coletivos reconhecidos.

Por fim, para que houvesse uma perspectiva de um morador e não de uma instituição e que correspondesse a uma “fala” espontânea e autêntica e não ensaiada; foi entrevistado o morador do Morro da Conceição, Carlos Duarte, amigo de uma das autoras<sup>8</sup> deste trabalho.

Morador de um dos bairros situados na Pequena África e membro da Associação de Moradores do Morro da Conceição (AMAMCO), que o representa, mencionou, tal como apresentado neste trabalho, que as atividades culturais fomentam o desenvolvimento turístico do local, conferindo projeção à área. Afirmou ainda que a AMAMCO, tal como o projeto mencionado anteriormente, consiste em amparar os moradores da região e apoiá-los através de projetos comunitários desenvolvidos e desenvolver a cultura local através de eventos ocorridos na comunidade, onde o mais conhecido deles se intitula “samba na pedra do Sal”.

Este entrevistado não mencionou o ConDomínio Cultural e colocou que sua participação nas reuniões da AMAMCO está escassa dado compromissos pessoais e acrescentou que preferia repetir a entrevista em outro momento (ainda não agendado pelo mesmo) para que se inteirasse melhor das discussões na associação, solicitando para tal que suas falas e entrevistas não fossem decupadas para este primeiro trabalho, mantendo somente seu nome e a finalidade do coletivo que é membro e sente-se representado.

Assim, os resultados preliminares revelam que há propostas na região de diálogo, mas estes ou apresentam apenas roupagem dialógica ou não são (re)conhecidos por todos os agentes locais.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

“O “capital” gerado pela livre organização das pessoas da comunidade em torno de valores compartilhados e objetivos comuns constitui o recurso fundamental para o desenvolvimento”. (AED – AGENCIA DE EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, 2004).

Os resultados preliminares da pesquisa apontam não só a relação entre os principais conceitos envolvidos - território; desenvolvimento local e governança participativa – mas a formalização e legitimidade da governança participativa, com práticas dialógicas, como fator essencial ao desenvolvimento local, quando há entre os atores de um território de mesma vocação, objetivos comuns.

Embora os resultados apontem, tal como expresso por Guimarães, que:

O patrimônio cultural se tornou um dos meios de redistribuir e gerir os territórios da cidade, ao unir em determinados contextos da cidade a valorização da diversidade cultural, a atuação dos mercados imobiliário e turístico e relatos de autenticidade sobre práticas e usos dos espaços. Ou seja, mostrou-se uma prática, retórica e política, de legitimação de amplos e muitas vezes autoritários reordenamentos populacionais, ainda que esses reordenamentos fossem passíveis de contradiscursos. (GUIMARÃES, 2016, p.164)

E, em consonância, Rocha, Motta & Vasconcelos (2010) apontem a dicotomia entre a visibilidade da zona portuária e invisibilidade dos sujeitos produtores de sua história :“de ruas mal iluminadas, imóveis abandonados e ocupações irregulares surgem áreas reurbanizadas, com forte potencial de atrair investidores, turistas e moradores”.

Ainda assim, é possível conciliar o processo de revitalização e desenvolvimento local da Pequena África com uma perspectiva inclusiva; condicionada para tal à racionalidade substantiva, onde a governança deve relacionar pluralidade de ideias, autonomia, acesso/transparência das informações e vistas ao bem comum. De modo que, tal como proposto por Habermas (1998), na prática da justificação e reunião em conselhos (presente em todas culturas e sociedade), a participação de cada um é essencial à legitimidade do discurso, ao passo que fundamenta a justiça. Na mesma medida, quando a justiça representa ações “boas para todos”, as normas adquirem reconhecimento geral como obrigatoriedade e são socializadas intersubjetivamente, dirimindo conflitos e reparando práticas de exclusão social.

---

<sup>5</sup> Os resultados são os links: <https://mapdance.com/Events/Rio-de-Janeiro-Cultura-em-Debate-Encontro-dos-Trabalhadores-da-Cultura-RJ-4000969482237> e [https://issuu.com/iccv/docs/frl\\_40](https://issuu.com/iccv/docs/frl_40)

<sup>6</sup> Mais informações disponíveis em: <http://portomaravilha.com.br/noticiasdetalhe/4657>

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.museudeartedorio.org.br/pt-br/educacao/vizinhos-do-mar>

<sup>8</sup> Bianca Magalhães

[...] na construção da ética do discurso, Habermas deixa claro o que está em jogo: as normas morais. Para ele, a questão fundamental consiste em saber como as relações interpessoais podem ser legitimamente reguladas. Para tanto, a ética do discurso não trata de reproduzir fatos, mas de encontrar normas dignas do reconhecimento de todos (TURCATTO, 2010, P.1)

Logo, o cluster de turismo e cultura da Pequena África pode vir a ser um Arranjo Produtivo Local quando houver um processo coordenado e legitimado de ações conjuntas: a governança participativa; o que poderia contribuir não somente com o IDH da região, ou com o resgate do sentido de pertencimento dos moradores; mas com o desenvolvimento local em todas as suas dimensões.

## REFERÊNCIAS

- AED – Agencia de Educação para o Desenvolvimento. Emprecorde 2: Telecurso de Desenvolvimento Comunitário. 2004.
- AMARO, A. A. O agronegócio da tangerina. Palestra no Centro de Citricultura de Sylvio Moreira (APTA). São Paulo, 6 de maio 1999.
- BENI, M. C. Política e estratégia de desenvolvimento regional – planejamento integrado e sustentável do turismo. Turismo. São Paulo: Atlas. 2000. p.165-170.
- CANÇADO, A. C.; SAUSEN, J. O.; VILLELA, L. E. Gestão social *versus* gestão estratégica. In: TENÓRIO, F. G (org). **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. V.2. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013.
- CARDOSO, E. D.; VAZ, L. F.; ALBERNAZ, M. P.; AIZEN, M.; PECHMAN, R. M. História dos bairros: Saúde, Gamboa e Santo Cristo. João Fortes Engenharia. Rio de Janeiro: Editora Index Ltda., 1987.
- CARLOS, C.A.S.L. Um Olhar crítico à Zona portuária do Rio de Janeiro. Universidad Nacional da Colômbia. Bogotá, 2012.
- CASSIOLATO, J. E.; MATOS, M. P. de. LASTRES, H. M. M. Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento: criatividade e cultura. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.
- EMERSON, R. M.; FRETZ, R. I.; SHAW, L. L. Writing Ethnographic Fieldnotes. London: The University of Chicago Press, 1995.
- ERICKSON, F. Qualitative research on teaching. In: WITTROCK, M. C. Handbook of research on teaching. New York: MacMillan, 1986.
- GAUDIN, J. P. Gouverner par contrat. 2. Ed Paris: Presses de Sciences Po, 2007.
- GOTTMANN, J. A evolução do conceito de território. Boletim campineiro de Geografia, v. 2, n.3, 2012. (fac-símile do original de 1975).
- GUIMARÃES, Roberta Sampaio. O patrimônio cultural na gestão dos espaços do Rio de Janeiro Estudos Históricos Rio de Janeiro, v. 29, nº 57, janeiro-abril 2016, p. 149-168.
- HABERMAS, J. The inclusion of the Other. Studies in political theory, Cambridge: MIT Press, 1998, p. 34-46.
- JODELET, D. Loucuras e representações sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- LE GALÈS, P. (dossier rélisé par). Gouvernement et gouvernance des territoires. Problèmes Politiques et Sociaux, Paris, n.922, 2006.
- MELLO E SOUZA, C. O conceito de cultura e a metodologia etnográfica: Fundamentos para uma psicologia cultural. In: D'ÁVILA M. I.; PEDRO, R. (Orgs.) Tecendo o Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Mauad, 2003.

MENDONÇA, M. C. A.; BATALHA, M. O.; SANTOS, A. C. Turismo no espaço rural: debate e tendência. **Revista de Administração da UFLA**, Lavras, v.4, n.1, jan./jun. 2002.

MILANI, C. Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). *In: Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia*. Escola de Administração da UFBA (NPGA/NEPOL/PDGS). 2005.

MOURA, R. Tia Ciata e a pequena África no Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Funarte/INM. 1983.

ORGANIZAÇÃO CULTURAL REMANESCENTES DE TIA CIATA (ORTC). ORTC. <[http://remanescentestiata.blogspot.com.br/p/quem\\_somos.html](http://remanescentestiata.blogspot.com.br/p/quem_somos.html)>. RAFFESTIN, C. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993.

REID, Lesley Williams e ADELMAN, Robert M., Georgia State University (abril de 2003). «The Double-edged Sword of Gentrification in Atlanta». American Sociological Association.

RIO DE JANEIRO. Decreto Municipal nº 34803 de 29 de novembro de 2011 sobre a Criação do Circuito Histórico e Arqueológico de Celebração da Herança Africana.

ROCHA, A.B.; REIS, P. Uma maravilha de cenário: a construção de uma nova identidade para a Zona portuária do Rio de Janeiro. **V Colóquio Internacional CINCCI**. Anais. São Paulo, 2016.

ROCHA, C.; MOTTA, C.; VASCONCELOS, F. A cidade renasce das ruínas. *In: Jornal O Globo*, versão digital, 22 de março de 2010. <<http://oglobo.globo.com/rio/acidade-renasce-das-ruinas-3036098>>.

RODRIGUES, J. V. Camadas de memória entre o mar e o morro: da Pequena África ao Porto Maravilha. Brasília, 2013.

SABOURIN, Eric. Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências. Petrolina: EMBRAPA, 2002, p. 21-37.

SATO, L.; SOUZA, M. P. R. de. Contribuindo para desvelar a complexidade do cotidiano através da pesquisa etnográfica em psicologia. *Psicologia Usp*, v.12, nº2, 2001, 29-47.  
SACK, R. D. Human territoriality: its theory and history. Cambridge: Cambridge University Press. 1986.

SANTOS, M. e SILVEIRA, M. L. O Brasil. Território e Sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro, Record, 2001.

SZANIECKI, Barbara. Inserções Multitudinárias na Metrópole e nos museus. *Revista MESA*, v. 1, 2015.

TENÓRIO, F. G., SARAVIA, H. J. Esforços sobre gestão pública e gestão social. *In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporânea*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

TURCATTO, Jair André. A teoria moral de Habermas: o sentido da justiça como inclusão. Cadernos da FaEL, V.3, nº. 7, Jan./Abr. de 2010.

VALADAO, R. C. M. Tradição e criação, memória e patrimônio: a revitalização da Zona Portuária do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Memória Social) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, 2012.

VASCONCELOS, E. M. Complexidade e pesquisa interdisciplinar: epistemologia e metodologia operativa (6º ed). Petrópolis: Ed. Vozes, 2013.

VILLELA, L.E.; NASCIMENTO, C.A.S.; FRANCISCO, D. N. Gestão Social e Política Pública num Território Marcado pelo Capital: O Caso do Município de Itaguaí (RJ) e Região da Baía de Sepetiba. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. UFMA. São Luís, 2015.

## GESTÃO E CONTROLE SOCIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO RURAL DA BAÍA DA ILHA GRANDE, RJ<sup>4</sup>

*Diná Andrade Lima Ramos*<sup>5</sup>  
*Lamounier Erthal Villela*<sup>6</sup>

### Resumo

Objetiva-se no artigo analisar o comportamento dos atores membros do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (Codeter) da Baía da Ilha Grande (BIG), o Colegiado BIG, no que tange ao seu agir político e ao controle social no território. Para isso, foi feita observação participante e pesquisa ação desde agosto de 2015, pesquisa bibliográfica e documental; e análise qualitativa. Avaliou-se que nas reuniões do Colegiado da BIG há baixa participação da sociedade civil em termos quantitativos, considerando a sua composição regimental, mas não qualitativos. Garantida a igualdade participativa e sua autonomia, a sociedade civil tem sido ativa no processo de discussão e tomada de decisão. Pôde-se perceber seu maior envolvimento, a partir do Colegiado, no campo da política, haja vista algumas reações de controle social quanto às ações do poder executivo e legislativo, bem como propostas ascendentes de atividades econômicas sustentáveis às secretarias de agricultura e de turismo. Pôde-se concluir com o estudo que apropriação de espaços de discussão pela sociedade civil é um processo lento e gradual, carente de acompanhamento de corpo técnico especializado. Mas se tecnicamente assessorado, tem grande possibilidade de sucesso. No aspecto da governança, o Colegiado BIG vem alcançando o status de instância política e se legitimando nas articulações com poder público. Tem se mostrado ainda um ambiente de aproximação entre instituições do poder público, como por exemplo, secretários municipais e a Sead; e entre a Sead e a UFRRJ. De fato, os esforços atuais têm se concentrado no fortalecimento dos laços e ampliação de alianças.

**Palavras-chave:** Colegiado Territorial. Gestão Social. Controle Social. Sociedade Civil.

---

<sup>4</sup> Este artigo é parte da Tese de Doutorado de Diná Andrade Lima Ramos, desenvolvida no PPGCTIA/UFRRJ.

<sup>5</sup> Doutoranda do PPGCTIA/UFRRJ. Mestre pela ENCE/IBGE. Professora adjunta do DCEEx/ITR/UFRRJ. E-mail: [dinalimaramos@hotmail.com](mailto:dinalimaramos@hotmail.com).

<sup>6</sup> Pós-doutor em Administração Pública - EBAPE/FGV. Professor adjunto do DeCE/ICSA/UFRRJ. Professor do PPGCTIA e do PPGDT/UFRRJ. Coordenador do PEPEDT/UFRRJ. E-mail: [lamounier.erthal@gmail.com](mailto:lamounier.erthal@gmail.com).



## MANAGEMENT AND SOCIAL CONTROL FOR THE DEVELOPMENT OF THE RURAL TERRITORY OF THE BAY OF ILHA GRANDE

### Abstract

The purpose of this paper is to analyze the behavior of the members of the *Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável*<sup>7</sup> (Codeter) in the Bay of Ilha Grande (BIG), the BIG Council, in relation to its political action and social control in the territory. For this, participant observation and action research was done since August 2015, bibliographical and documentary research; and qualitative analysis. It was evaluated that in the meetings of the BIG Council there is a low participation of the civil society in quantitative terms, considering its composition regimental, but not qualitative. Guaranteed participatory equality and its autonomy, civil society has been active in the process of discussion and decision making. From the Council in the field of politics, one can see their greater involvement in the field of politics, in view of some reactions of social control regarding the actions of the executive and legislative power, as well as ascending proposals of sustainable economic activities to the departments of agriculture and tourism. It was possible to conclude with the study that the appropriation of spaces for discussion by civil society is a slow and gradual process, lacking the accompaniment of specialized technical staff. But if technically advised, it has great possibility of success. In the governance aspect, the BIG Council has reached the status of political instance and is legitimating itself in the articulations with public power. It has also proved to be a locus of approximation between institutions of the public power, as for example, municipal secretaries and the Sead; and between Sead and UFRRJ. In fact, current efforts have focused on strengthening ties and expanding alliances.

**Keywords:** Territorial Council; social management; social control; civil society.

---

<sup>7</sup> Territorial Council for sustainable rural development.

## 1 INTRODUÇÃO

O Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (Codeter) da Baía da Ilha Grande, o **Colegiado BIG**, foi criado no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat). As diretrizes do programa indicavam um ambiente em se buscava o fortalecimento dos Codeter. O colegiado BIG é composto pela representação da sociedade civil e de diferentes poderes e esferas do poder público.

Os colegiados eram espaços institucionalizados de caráter consultivo, representativos dos interesses da sociedade civil nos territórios, em diálogo com o poder público e com representações do mercado, onde deveriam ser observados os princípios da gestão social. Os Codeter foram espaços criados na esfera pública para a promoção da discussão a fim de definir coletiva e consensualmente os interesses da população rural do território. Na proposta, as ações governamentais estariam legitimadas por meio de um processo decisório incluyente e conforme acordadas entre atores após deliberarem.

A partir de maio de 2016 houve uma abrupta interrupção do programa, ao mesmo tempo em que foram desmontadas as estruturas burocráticas que já estavam especializadas, e que lhes davam sustentação. Após o episódio, no decorrer de seis meses o aporte financeiro que era repassado aos núcleos de apoio aos colegiados também se encerrou. Apesar da interrupção do programa, o Colegiado da Baía da Ilha Grande segue organizado e politicamente ativo.

O artigo tem por objetivo analisar o comportamento dos atores da sociedade civil, membros do Colegiado BIG no que tange ao seu agir político e ao controle social das ações do poder público e privado. Para responder a esta pergunta realizou-se observação participante desde agosto de 2015, além de pesquisa bibliográfica e documental. Foram analisados o diário de pesquisa e listas de frequência das reuniões do Colegiado em estudo. As informações obtidas foram tratadas qualitativamente. O universo dessa pesquisa é composto por todos os atores estavam presentes até a 11ª reunião ordinária do Colegiado-BIG, ao longo de quatro anos, 2015-2018.

Tanto as reuniões, como as demais atividades definidas a partir do Colegiado-BIG são assessoradas pela equipe do Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) que assumiu as atividades do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), o qual a equipe acompanhava desde 2015 (VIANNA *et al.*, 2017). De acordo com o MDA:

Os núcleos são unidades responsáveis, entre outras atividades, pela difusão de conhecimentos e métodos e a prestação de assessoria técnica aos Colegiados Territoriais. Sua ação envolve os diversos aspectos dos processos de gestão social, de efetivação de políticas públicas de desenvolvimento rural e de inclusão produtiva nos Territórios Rurais. (MDA, 2018)

Portanto, a atividade que surgira de um projeto de pesquisa a partir do CNPq tornou-se, no âmbito da UFRRJ um laboratório aberto para ensino, pesquisa e extensão, colaborando para a disseminação e aplicação do conceito de gestão social e para uma extensa produção acadêmica.

Acredita-se que o fortalecimento dos laços entre atores e ampliação das alianças do Colegiado BIG com outras instituições de iniciativa pública e privada possa torná-lo uma instância de poder e controle social capaz de promover de forma participativa o desenvolvimento territorial rural sustentável, sustentado e igualitário.

## 2 Gestão Social e participação da sociedade civil

A Gestão Social está fundamentada num gerenciamento participativo da coisa pública, por meio da comunicação e do diálogo em espaços públicos de discussão entre múltiplos atores. O conceito de Gestão Social, desenvolvido sob a coordenação de Fernando Tenório (1998), tem sua base na Escola de Frankfurt, em especial nas obras de Jürgen Habermas, quem, segundo Tenório (2008, p.15) buscou "por meio de seu conceito de racionalidade comunicativa, estabelecer elementos conceituais democratizadores das relações sociais na sociedade contemporânea" e:

[...] desenvolver uma teoria que, diferente da *teoria tradicional*<sup>8</sup>, positivista, denunciada por Horkheimer, permita uma *práxis* social voltada para um conhecimento reflexivo e uma *práxis* política que questione as estruturas sócio-político-econômicas existentes. (TENÓRIO, 2008, p.20).

Habermas (1987, p.124 apud TENÓRIO, 2000, p. 72) propõe uma análise da sociedade política fundada no agir comunicativo. A **ação comunicativa**, para ele se ocorre quando pelo menos dois atores interagem e sejam “capazes de linguagem e de ação que [...] entabulam uma relação interpessoal. Os atores deliberam, buscando entender-se sobre uma situação de ação para poderem assim coordenar de comum acordo seus planos de ação e com eles suas ações.” Tenório, após analisar as obras de Habermas, conclui que:

---

<sup>8</sup> Grifo no original.

Uma *ação comunicativa*<sup>9</sup> é uma ação social dialógica, sob a qual os planos de ação dos diferentes atores sociais são coordenados através de atos de fala, nos quais as pessoas que falam pretendem: a) ser inteligíveis; b) que haja verdade naquilo de dizem; c) e que suas ações sejam justas segundo o contexto normativo vigente. Na *ação comunicativa*, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional, ou a verdade não é uma relação entre o indivíduo e sua percepção de mundo, mas um acordo alcançado por meio da discussão crítica. (TENÓRIO, 2000, p.77).

Para alcançar a **política deliberativa** com formação horizontal da vontade política, "orientada para o entendimento e para um consenso alcançado argumentativamente" pelos cidadãos Habermas (1995) propõe um entrelaçamento da clássica dicotomia norte-americana, especialmente no que concerne à participação cidadã na esfera política: a política republicana, a qual considera dialógica; com a política liberal, que seria, em sua opinião, mais instrumental. A partir da política deliberativa, Habermas (1995, p.44-6) formula a **Teoria do Discurso**, tomando para si partes dos processos das políticas republicana e liberal norte-americana; e integra-os "no conceito de um procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisões.

Tenório absorve o conceito de política deliberativa de Habermas e dele deriva a **cidadania deliberativa**, ou ação política deliberativa, na qual, para Tenório (2008, p.107-08) "esboça-se a imagem de uma sociedade descentralizada e que se caracteriza por um espaço público que serve para apresentar, identificar e solucionar problemas sociais". A cidadania deliberativa visa tratar as questões subnacionais de forma compartilhada com a sociedade civil "por meio de um procedimento político argumentativo no qual a cidadania delibera, decide, com os outros poderes, os interesses da comunidade".

Para garantir a legitimidade das ações políticas, os processos de discussão e decisão na esfera pública, devem ser orientados, segundo Tenório (2008, p. 161), pelos seguintes princípios: inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum. A inclusão pressupõe a garantia de representação de todos os atores que têm interesse no assunto a ser posto em debate. O pluralismo será efetivo se houver a inclusão, no espaço público de discussão, de atores do poder público, mercado e da sociedade civil; e ainda se for garantida igualdade participativa, ou seja, isonomia dentre os sujeitos que participam de uma discussão. A autonomia pressupõe que não haverá cerceamentos no ato de se expressar e tomar decisões. Há autonomia, "quando diferentes atores individuais ou coletivos possuem poder de decisão, interferindo diretamente no território quanto à possibilidade de planejar e propor políticas segundo seus interesses". (RAMOS et al., 2016, p.188)

---

<sup>9</sup> Grifos no original.

Fundamentado no agir comunicativo habermasiano e em suas tipologias: ações estratégica e comunicativa, Tenório (2008, p.23) chegou ao conceito de Gestão Social (GS) em contraposição à Gestão Estratégica, cujo processo decisório se caracteriza “pela hierarquização monolítica e de cima para baixo” (VILLELA et al., 2012, p.129). “Assim, a expressão ação estratégica - ação racional voltada para o êxito, será antitética à ação comunicativa - ação racional voltada para o entendimento”. (TENÓRIO, 2008, p.23). Segundo o autor:

*Gestão estratégica*<sup>10</sup> é um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s). Por extensão, este tipo de ação gerencial é aquele no qual o sistema-empresa determina as suas condições de funcionamento e o Estado se impõe sobre a sociedade. É uma combinação de competência técnica com atribuição hierárquica, o que produz a substância do comportamento tecnocrático. [...] A Gestão Social contrapõe-se à *gestão estratégica* à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. É uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo. (TENÓRIO, 2008, p. 23-26)

Na GS o destino do indivíduo no território depende das decisões da coletividade. Os sujeitos da sociedade civil organizada, ao fazer parte da arena política, na esfera pública, se tornam “[...] o sujeito privilegiado de vocalização daquilo que interessa à sociedade” (TENÓRIO, 2000, p.37). Na esfera pública os sujeitos sociais manifestam-se por meio das diferentes formas de organização da sociedade civil e participam dos processos da administração pública (TENÓRIO, 2012).

Boullosa e Schommer (2010, p. 74-75) sistematizaram o processo e a evolução do conceito de GS, salientando sua tendência aberta à inovação. Estudiosos preocupados com os rumos da gestão pública, num primeiro momento negam os modelos hierarquizados, burocráticos e centralizados de gestão na busca “por objetivos prioritariamente sociais investindo no diálogo e na participação das pessoas”. Em seguida são reconhecidas e valorizadas as características inovadoras da GS a partir de suas aplicações e experiências; “seus participantes identificam pontos em comum [...] entre práticas antes dispersas”. Na terceira fase evolutiva da GS, “elementos e léxicos comuns dessas experiências passam a ser percebidos como características identitárias [...] de um modo de gerir problemas que continuam a ser definidos sob o âmbito do social”. Esse modo de gerir foi então “elevado à categoria de campo de gestão particular, que passa a ser denominado gestão social”. Enquanto um campo de gestão, passa a ser discutidos dentre outros, metodologias e instrumentos de gestão. No último

---

<sup>10</sup> Grifos no original.

momento, segundo as autoras, ao ser precocemente institucionalizado, o conceito de gestão social teria aberto mão “de parte de seu potencial de inovação”.

Apesar do conceito de GS de Tenório orientar inúmeras pesquisas, há ainda debates no âmbito acadêmico alegando que o conceito suscita impasses, paradoxos e incertezas (PINHO; SANTOS, 2015, p. 157) carecendo ainda de “significado teórico e político” para que possa ser considerado “instrumento de construção da esfera pública e de emancipação”. Para os autores o conceito ou noção de GS não está historicamente situado, tornando-o desenraizado e passível de qualquer significado. Contudo, os próprios autores sugerem que a GS possa ser não alternativa, mas, complemento ao sistema capitalista em busca de uma nova sociabilidade. Esse fato não incluiria a gestão social num contexto? Tenório (2012, p. 34) fornece pistas sobre a sua percepção e expectativas quanto ao alcance do conceito ao questionar se “os significados de *gestão social*<sup>11</sup> pretendidos é capaz de focar suas problemáticas de análise de modo a compreender o todo - a sociedade – e não apenas particularidades das carências sociais, como se estas não estivessem relacionadas sistematicamente.” Além disso, o conceito já está profundamente enraizado na medida em que, inspirados na GS, pesquisadores vêm se reunindo bianualmente e cuidadosamente analisando suas aplicações pelos pares. A tendência é que seja aprimorada assim como a teoria marxista o foi pelo próprio Gramsci.

Dando continuidade à análise das críticas de Pinho e Santos (2015), os autores consideram insuficientes as definições de Tenório (2008) para o adjetivo social do conceito de GS. Quanto a isso, o social da gestão em nada se contrapõe ao fato de nos espaços de discussão onde os sujeitos não têm direito a fala não sejam espaços sociais, mas que não praticam a *gestão social* proposta por Tenório. Os autores afirmam que Tenório compreende sociedade como um coletivo de indivíduos sem conflitos. Não há fundamento para tal afirmativa, pois desconsidera que um dos princípios da cidadania deliberativa, o bem comum prevê o consenso em momentos em que há conflitos a partir do que está sendo deliberado.

O conjunto teórico de Tenório está em consonância com a definição que o antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA<sup>12</sup>)/Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) atribuiu ao conceito em seu *Marco Referencial para apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*, por meio do *Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais*:

---

<sup>11</sup> Grifo do autor.

<sup>12</sup> O MDA foi instituído no governo do Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso (FHC). A partir de maio de 2016, ao assumir o então Presidente da República Michel Temer, o MDA foi transferido para a Casa Civil da Presidência da República. Na prática, foi transformado na Secretaria Especial de Agricultura familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), sem o status de ministério.

Por gestão social, entende-se o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até a implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. Gestão social implica, assim, um constante compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território (BRASIL, MDA/SDT, 2005, p.11).

A inovação pela abordagem territorial com gestão social está inserida na recente trajetória das políticas de desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil enquanto uma alternativa possível no processo de transformação social na perspectiva de Boullosa e Schommer (2010, p.66). Segundo as autoras “o termo inovação carrega o gene do desenvolvimento social, do crescimento econômico e, mais recentemente, da correlação entre complexidade da ação pública e complexidade das estruturas sociais”. Levando em conta essas complexidades, para as autoras, a inserção efetiva dos cidadãos na governança e seu controle social sobre as ações locais são fundamentais para o êxito das políticas territoriais rurais.

Por outro lado, é possível que a abordagem do Pronat estivesse envolvida no produto que a GS teria se tornado por ser novidade. Boullosa e Schommer (2010, p.74) naquele período a GS “passou a ser vista como modelo de gestão voltado para o social, que considera tensões e conflitos locais, e que promove integração de recursos e de atores com capacidade de ação (...) em prol de uma coletividade quase sempre pouco ativa e articulada”. De fato, esta pesquisa mostrou a pouquíssima capacidade de articulação e ação da sociedade civil no Colegiado BIG antes que o MDA, junto ao CNPq lancem o edital para a criação dos núcleos de extensão para apoiarem os Codeter.

O controle social no território rural da BIG, fundamentado nos princípios da gestão social, possibilita a que as comunidades rurais alcancem “um desenvolvimento disseminado, igualitário e participativo” (VILLELA et al., 2012, p.129), a partir de uma governança que garanta a administração de recursos mais equilibrada. A governança é a capacidade dos diferentes atores locais, como mercado, poder público e sociedade civil, de se articularem para atingir um único objetivo do interesse de todos (VILLELA; PINTO, 2009). Quando participativa, a governança, segundo Cançado ET al. (2013, p.24), “visa fomentar em seu potencial o desenvolvimento local de forma sustentável e referencial, dependendo para isso da criação de espaços propositivos e dialógicos na tomada de decisões”. Ao se fazerem representar na esfera pública, os atores sociais poderão defender seus interesses e o da coletividade no território.

Nesse sentido, ganha força a necessidade da participação de todos os atores locais afetados pelas ações do poder público e privado. A participação é o exercício da cidadania e significa, nas palavras de Tenório e Rozenberg (1997, p.103) a apropriação:

“[...] pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino. Sua concretização passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público.

Contudo, os autores (Ibid., p.103-4) questionam o nível de domínio e compreensão daquilo que o indivíduo defende. Para que ambos sejam considerados satisfatórios, o indivíduo cidadão, que participa de um processo político, deve, seguem os autores, primeiramente estar consciente de seus atos, das possíveis consequências advindas daí e deve ter senso crítico de modo a não se permitir a ser persuadido ao tomar decisões. Em segundo lugar, sua participação deve ser igualmente consciente. O indivíduo deve entender que sua participação é voluntária e importante, mas que se limita a determinados espaços e às regras democrática e previamente estabelecidas. Participar, segundo Tenório (2016, p.80), “significa, portanto, que os atores envolvidos no processo de discussão devem estar aptos à promoção de acordo que devem ocorrer por meio da discussão e do diálogo, ou seja, do entendimento”.

### **3 O COLEGIADO TERRITORIAL COMO INSTÂNCIA DE PARTICIPAÇÃO E PODER DAS COMUNIDADES RURAIS DA BAÍA DA ILHA GRANDE**

O território Rural da Baía da Ilha Grande fica situado no Estado do Rio de Janeiro (RJ). Ele era composto por cinco municípios, conforme criado em 2006 pela então Secretaria de Desenvolvimento Territorial: Seropédica, Itaguaí, Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty. No ano de 2015 e 2017, a plenária do Colegiado aprovou a inserção do município de Rio Claro e Paracambi, respectivamente, muito embora este último não venha sendo representado nas últimas reuniões. O novo território composto a partir da identidade está representado na Figura 01.

**Figura 1** – Mapa de localização do Território da Baía da Ilha Grande - composição por identidade territorial





Fonte: FERREIRA (2018).

O Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Baía da Ilha Grande (BIG), o Colegiado BIG, foi criado no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) tinha como estratégia descentralizar a sua gestão criando espaços de discussão e decisão. Conforme documentaram Leite et al. (2008), o Pronat, também conhecido como Pronat, foi criado em 2003 e originou de uma linha de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Essa linha, chamada Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais funcionou de 1997 a 2002. Em seu desenho a gestão contaria com a formação de conselhos, como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs). Contudo, de acordo ainda com os autores embora tenha havido “alguma representatividade das comunidades e dos produtores, acabou sendo apropriada, em diferentes casos, pelo poder local (prefeitura)” (LEITE et al., 2008, p.108). Isto relegava ao segundo plano a participação da sociedade civil.

Zimmermann (2013) sintetiza as condições gerais que levaram à implementação do Pronat sob esse novo molde: um fator relevante foi a eleição do presidente da República Brasileira, Luiz Inácio Lula da Silva, possibilitando um ambiente favorável à articulação e inserção de atores e novas instituições governamentais. Havia naquele momento um grupo da sociedade civil com especialização política (organizações não-governamentais, movimentos sociais, sindicatos rurais, e outras organizações da sociedade civil) que traziam propostas de desenvolvimento para impulsionar a agricultura familiar em moldes supramunicipais e intersetoriais. A academia, em apoio, defendia a dimensão territorial do desenvolvimento questionando a “dicotomia rural-urbano e a necessidade de valorização da dimensão espacial

da economia e dos recursos locais de um território” reforçado pelas críticas supracitadas. À respeito, Echeverri (2010, p.111) conclui que processo político por que passava o rural brasileiro só poderia ser explicado “como um acumulado histórico de desenvolvimento institucional, de ação política de reivindicação de direitos por parte das organizações sociais e da capacidade técnica de seus funcionários, técnicos, líderes territoriais e líderes políticos” e que teve início desde antes das institucionalidades criada pelo MDA.

O processo de criação do Pronat mostra como as instituições do Estado, mediante o desenho institucional das políticas públicas podem ampliar a atuação cívica, o que está de acordo com o pensamento de Frey (2003) e Marques (2010), e contrariando Putnam (1993), não descartando os fatores de ordem sociocultural e econômica, de acordo com Marques (2010, 142) os modos de atuação das entidades da sociedade civil:

[...] também são orientados, em boa medida, pelo sentimento de que as instituições se mostram mais ou menos abertas para absorver as disposições da esfera civil. Isto é, os cidadãos protestam porque, dentre outros fatores, acreditam que determinadas formas de pressão irão provocar algum tipo de reverberação institucional.

Uma importante inovação do Pronat foi deslocar a abordagem municipal como escala de desenvolvimento para a abordagem territorial. (LEITE; WESZ JUNIOR, 2012). Para Freitas et al. (2012, 1.202) o programa, no âmbito da SDT/MDA, foi importante “[...] para concretizar a experimentação de espaços institucionais de participação em uma escala supra municipal, nesse caso, conferindo uma dimensão territorial à ação pública.”

O espaço ao qual se referem os autores são os Codeter. Com este novo formato para a participação, a sociedade civil ganharia mais protagonismo. Mas como mencionado acima, somente a criação de espaços como previsto no Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais não garante a efetiva participação da sociedade civil. A base democratizadora dos Codeter fica explicitada na resolução que lhe determina diretrizes e atribuições e os definiu como:

“espaços de decisão das questões estratégicas do desenvolvimento rural, com circulação de informações entre Conselheiros, e destes com a sociedade organizada, eliminando interferências político-partidárias e das oligarquias locais no processo decisório (MDA/CONDRAF, 2004).

Zani (2012) avaliou como positiva prática da cidadania deliberativa no Pronat. O autor observou a busca no programa pela pluralidade, a inclusão, a autonomia, ao favorecer a descentralização administrativa; e a igualdade fundada na cidadania deliberativa.

Foi nos colegiados territoriais que as organizações sociais e os grupos de agricultores familiares se fizeram representar na esfera pública em escala local. Colegiado BIG foi

institucionalizado em agosto de 2006<sup>13</sup>. Desde sua concepção, os colegiados territoriais vêm sofrendo oscilações quanto a suas diretrizes e capacidade de mobilização.

O Colegiado BIG em 2015 estava desorganizados, impossibilitados de atender às expectativas da SDT. Ratificando o estudo de Tenório e Rozenberg (1997, p.103-4) que afirmam haver uma tendência ao esvaziamento ou de apropriação por parte de um pequeno grupo do espaço político de deliberação quando a concessão da participação não é acompanhada por uma ação educativa e de conscientização, porque há todo um processo de internalização de seu papel por parte do indivíduo. Além disso, mais de que criar oportunidades e motivação políticas e habilidades para participarem, Marques (2010) afirma ainda ser necessário que o canal político de participação criado seja visto pelos cidadãos como útil e de confiança.

O desequilíbrio de forças dentre os atores em meio à dinâmica transformadora do território tem levado à expulsão ou deslocamento das comunidades rurais e caiçaras de seu lugar. O poder público ora faz uso de sua estrutura e mecanismos específicos do uso da força, ora de violência simbólica, sob a forma de estruturas mentais, nos esquemas de percepção e de pensamento, para retirar as comunidades rurais de seu território. Segundo Villela et al. (2016, p.621) sem os instrumentos de governo para a participação social, que abre espaço para discussão, deliberação e controle social das políticas e ações do poder público, “a gestão social torna-se improvável e a tendência do poder público servir exclusivamente aos interesses do capital se amplia.”

A desterritorialização das comunidades rurais da Baía da Ilha Grande as impede de reproduzir seu modo de vida em seu território, seu "espaço de referência para a construção de suas identidades" (HASBAERT, 2004, p. 35). Ao desenraizá-las; interrompe-se o ciclo de transmissão de cultura e conhecimentos tradicionais, destrói-se seu meio de subsistência, sua fonte alternativa de alimentos e medicamentos naturais. Retiram-lhes a territorialidade nos ambientes que até hoje conservavam. Por meio de um discurso “performativo”, novas fronteiras estão sendo definidas, ao “[...] dar a conhecer e fazer reconhecer a região assim delimitada - e, como tal, desconhecida - contra a definição dominante, portanto reconhecida e legítima, que a ignora.” (BOURDIEU, 2006, p.116).

As intervenções de diferentes poderes, esferas e instituições representativas do poder público muitas vezes ancoram-se em verdades, não raro arbitrarias. Mas que, segundo Bourdieu (op. cit.), se ditam com autoridade, pública e oficialmente, dado o poder simbólico dessas

---

<sup>13</sup> A julgar pela data em que todos os municípios, Angra do Reis, Itaguaí, Mangaratiba, Paraty e Seropédica, passaram a fazer parte do território, segundo o Sistema de Informações Territoriais/SDT/MDA.

instituições, a verdades passam a existir. Em adição a ciência é frequentemente evocada para dar suporte ao processo de desterritorialização. Isto porque, às vezes, desconsidera as raízes históricas. Para Bourdieu a ciência:

Apenas se limita a registrar um estado da luta de classificações, quer dizer, um estado da relação de forças materiais ou simbólicas entre os que têm interesse num ou noutro modo de classificação e que, como ela, invocam frequentemente a autoridade científica para fundamentarem na realidade e na razão a divisão arbitrária que querem impor. (BOURDIEU, op. cit., p.114-5).

Ferreira (2010) avaliou a dificuldade de entendimento dos órgãos ambientais e legisladores para com os moradores antigos da Ilha Grande, situada em Angra dos Reis. Estes não conseguem assimilar, segundo a autora, como as comunidades se relacionam com o meio ambiente. Os órgãos não incorporam em suas propostas o fato dos mecanismos de sobrevivência das comunidades estarem enraizadas em seu modo de vida na Ilha.

Não obstante as pressões e ameaças externas sofridas pelas comunidades rurais e caiçaras no território da Baía da Ilha Grande com a chegada de megraempredimentos ligados ao extrativismo mineral, aos portos, às indústrias; ao comércio. Frente à especulação imobiliária estimulada pela demanda por condomínios de alto padrão e pela ampliação da rede hoteleira e ainda frente à construção desordenada, mesmo diante de tudo isso, elas resistem e insistem em ficar. De acordo com Vianna, Villela e Vidal (2015, p.14), mesmo diante a intensa desterritorialização que vem ocorrendo com a população rural de Seropédica, município que compõe o território, é possível perceber:

[...] fortes inclinações, por um lado, de desistência e, por outro, de resistência da atividade rural pelas famílias de agricultores. As redes que compõem o movimento de resistência apoiam-se na busca por uma racionalidade substantiva com base nos princípios da agroecologia, o que pode promover a ação comunicativa com o poder público local tornando os agricultores os protagonistas na participação nas discussões das políticas públicas nos conselhos municipais.

Ficar tem sido uma escolha difícil, um desafio para as comunidades rurais e caiçaras do território da BIG, qualquer que seja a sua categoria sociopolítica: agricultura familiar<sup>14</sup>, comunidades rurais, pequenos proprietários, agricultores pobres, indígenas, remanescentes de quilombolas, mulheres, jovens do campo, assentados de reforma agrária.

---

<sup>14</sup>Segundo Abramovay (1998, p. 143), "Muito mais que um segmento econômico e social claramente delimitado, a agricultura familiar é definida como um valor. O apoio que recebe vem das consequências que seu desenvolvimento pode propiciar: melhores condições de vida, desenvolvimento sustentável, luta contra a pobreza. [...] a agricultura familiar é vista como o setor social capaz de contrabalançar a tendência tão própria à nossa sociedade, de desvalorizar o meio rural como lugar em que é possível construir melhores condições de vida, de encará-lo como o local em que permanecem aqueles que ainda não enveredaram pela "verdadeira aventura civilizatória", a urbana."

Os grandes empreendimentos industriais, portuários, residenciais, incluindo os de alto padrão, logísticos e de extrativismo, provocam, sob diferentes escalas e formas, efeitos nocivos àqueles que vivem da pequena propriedade agrícola no território da Baía da Ilha Grande. Há elevação dos preços das terras e dos imóveis, gentrificação, degradação ambiental e expulsão, velada ou expressa, perda de qualidade de vida. Esses fatores impedem que a população rural local permaneça em seu lugar, exercendo a atividade agrícola e seu modo de vida. Em adição não são raros os conflitos com o poder público, como no caso de agricultores de Mangaratiba perderam o direito de comercializar junto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), devido à desterritorialização sofrida pela demarcação da área do Parque Estadual Cunhambebe.

No desenho institucional do Pronat/MDA/SDT proposto para os colegiados territoriais de desenvolvimento rural sustentável até maio de 2016, quando assumiu, primeiro interinamente e depois em definitivo, o presidente da República do Brasil, Michel Temer, os Codeter eram os conselhos locais onde a sociedade civil se manifestaria, discutiria e encaminharia ao poder público suas demandas e opiniões. Segundo Echeverri (2010), os Codeter significavam o eixo central da implementação do Pronat:

Uma vez que esta estrutura institucional significa a base de participação e representação dos atores sociais locais; o cenário de concertação e negociação; o núcleo central dos processos de planejamento; a instância de controle social e o suporte político para a sustentabilidade de longo prazo da estratégia.

Para além de seus papéis pré-definidos pela política do Estado, as atividades do Colegiado BIG tiveram continuidade na busca pelo desenvolvimento territorial sustentável e solidário e no enfrentamento das ameaças externas impostas às comunidades rurais, contando com a assessoria prestada pelos membros do PEPEDT/UFRRJ, tendo como referência a democracia deliberativa.

#### **4 FORTALECIMENTO, GESTÃO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO COLEGIADO TERRITORIAL RURAL DA BAÍA DA ILHA GRANDE**

O regimento do Colegiado BIG, concluído com a ajuda da equipe membro da UFRRJ, a partir das orientações da SDT/MDA; garantia que 60% dos seus assentos fossem preenchidos pela sociedade civil. Assim seria garantida a soberania dos interesses das comunidades rurais no território. Contudo, uma análise das listas de presença das 11 reuniões ordinárias do colegiado BIG mostra que esse objetivo de fato nunca foi atingido. Estas informações podem ser observadas tanto na tabela 01 abaixo, quanto no gráfico 01. Na tabela observa-se que o maior percentual já alcançado quanto à participação da sociedade civil foi de 59,42%.

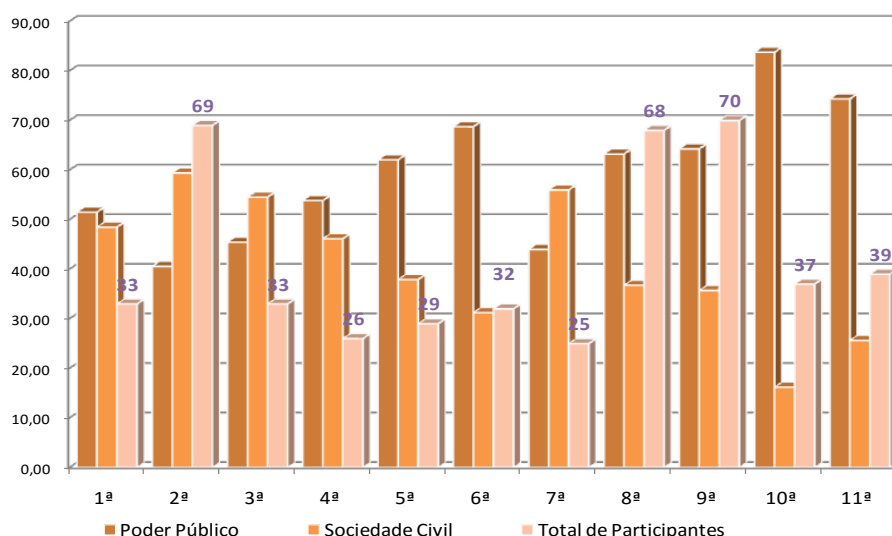
**Tabela 01 - Participação nas reuniões ordinárias do Colegiado BIG segundo representação política**

Reuniões Ordinárias	Poder Público	%	Sociedade Civil	%	Total de Participantes
1ª	17	51,52	16	48,48	33
2ª	28	40,58	41	59,42	69
3ª	15	45,45	18	54,55	33
4ª	14	53,85	12	46,15	26
5ª	18	62,07	11	37,93	29
6ª	22	68,75	10	31,25	32
7ª	11	44,00	14	56,00	25
8ª	43	63,24	25	36,76	68
9ª	45	64,29	25	35,71	70
10ª	31	83,78	6	16,22	37
11ª	29	74,36	10	25,64	39

Fonte: Lista de presença das reuniões ordinárias do Colegiado BIG 2015-2017. Elaboração própria.

Interessante destacar os três momentos importantes que afetaram a identidade do Colegiado enquanto instituição de forma positiva. A 3ª. Reunião Ordinária de novembro de 2015 marcou o primeiro e mais importante momento. A aprovação do Regimento Interno do Colegiado BIG, elaborado em conjunto e que consolidou sua institucionalidade. Houve ali um registro formal da identidade do Colegiado, fundamentada na democracia participativa.

**Gráfico 01 - Distribuição da Participação dentre os Atores do Colegiado BIG segundo as reuniões ordinárias**



Fonte: Lista de presença das reuniões ordinárias do Colegiado BIG 2015-2017. Elaboração própria.

O segundo momento marcante ocorreu na 5ª Reunião Ordinária, ocorrida em junho de 2016. Esta foi a primeira reunião após o fim do governo da Presidente do Brasil Dilma Rousseff. A partir daí o MDA foi dissolvido e parte de sua estrutura burocrática e atividades foram transferidas para a Casa Civil como uma secretaria, a já mencionada Sead. O Colegiado, que havia sido criado pelo Estado, corria o risco de interromper suas atividades. Contudo, naquela reunião de junho foi pactuado em plenária que as atividades teriam continuidade. Duas reuniões ocorreram ainda naquele ano e ocorrem até a atualidade. Contudo a última reunião de 2017 já dava sinais de desânimo frente ao cenário político, visto o gradativo esvaziamento das reuniões, como pode ser observado no Gráfico 01. Ficou claro para todos, inclusive para a sociedade civil que deveria ser feita uma tentativa de aproximação com os recém eleitos representantes do poder executivo local de modo a reconhecerem a institucionalidade do Colegiado, agora sem vínculo formal ao Pronat.

A primeira reunião de 2017, a 8ª do Colegiado BIG, marcou o terceiro importante momento. Com o intuito de atrair a atenção do poder público municipal que tomaria posse em janeiro do ano seguinte para as demandas das comunidades rurais da BIG, a sociedade solicitou na última reunião de 2016, apoio à equipe da PEPEDT para essa articulação. O momento seria também oportuno para o PEPEDT buscar apoio institucional na própria estrutura da UFRRJ e junto às prefeituras municipais, dada a perda do aporte financeiro do CNPq. A equipe do PEPEDT articulou junto aos membros num intenso trabalho de mobilização e conseguiu mediante também apoio da Sead atrair a atenção das prefeituras municipais do território.

Assim, a 8ª. Reunião se mostrou um grande sucesso nesse sentido. Foi retomado o quorum aproximado das reuniões iniciais, com um alcance de 69 presentes, conforme pode ser observado na Tabela e Gráfico 01. Consolidou-se na esfera pública local a importância do colegiado enquanto uma instância política a ser levada em consideração.

Uma ampliação da rede e fortalecimento dos laços pôde ser sentida, abrindo caminho para outras ações. Dentre os desdobramentos com as prefeituras, criou-se um grupo de trabalho para a criação de um consórcio territorial rural intermunicipal a fim de discutir futuros acordos de cooperação, incluindo investimentos conjuntos, troca e compartilhamento de conhecimentos e de bens e serviços. Também se pôde perceber um maior comprometimento de alguns secretários municipais para a revitalização de feiras municipais, propiciando a venda direta. Os avanços por meio do Colegiado atraíram o interesse da Prefeitura Municipal de Paracambi, que pediu inserção no Território e Colegiado.

Naquela ocasião houve também uma aproximação entre as prefeituras municipais na figura dos secretários com a UFRRJ por meio da recém empossada reitoria e da sua recém

criada Assessoria de Uso Social da Terra. Interessada nestas ações e nas demais ações ligadas às comunidades rurais, a UFRRJ cria a Casa da Agricultura Familiar, Sustentabilidade, Territórios e Educação Popular/CASTE, no Campus de Seropédica, para abrigar os diferentes núcleos atuantes nestes temas, dentre eles o PEPEDT, agora referência física para o Colegiado BIG.

Além dessa conquista, essa aproximação possibilitou que a Universidade conquistasse junto à Sead um projeto intitulado: *Projeto de Formação Agroecológica e Cidadã Para A Juventude Rural: formação para cidadania, fortalecimento da inclusão social e produtiva e o acesso a mercados para a Juventude Rural*, para atender aos jovens rurais de todo o estado do RJ, incluindo os da baía da Ilha Grande.

Esses resultados alcançados por meio de espaço público de discussão levam a crer que o Colegiado BIG vem aos poucos se tornando uma instância de política participativa com potencial de defender os interesses das comunidades rurais da baía da Ilha Grande a partir da articulação com o poder público e também com o mercado.

Hoje, com a dissolução do desenho institucional de lhe dava suporte, passou, de forma conquistada no sentido gramsciano, uma instância política, legitimado junto as comunidades rurais da Baía da Ilha Grande, junto aos poderes públicos municipais, representações estaduais e federais como a Sead. Segundo Gramsci (2007, p.245) "no âmbito e através da sociedade civil, as classes buscariam exercer sua hegemonia, ou seja, buscariam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso." Tal hegemonia aqui é tratada como soberania popular, a ser alcançada por meio da guerra de posições num processo de luta permanente pelo fortalecimento pela cidadania.

Sob as orientações da cidadania deliberativa e dos estudos de Tenório anteriormente discutido, Villela (2013, p.105-108) junto a sua equipe de mestrandos da época, elaborou um instrumento de coleta de dados composto por seis categorias analíticas subdivididos em outras 18 subcategorias, resultando em 45 questões que possibilitariam a identificar a percepção dos atores responsáveis pela governança nas aglomerações ora em estudo. Neste artigo ainda não se alcança a aplicações de questionário, mas a observação participante e a pesquisa ação possibilitaram a realização de uma análise a partir desse instrumento, mais especificamente a partir das seis categorias propostas pelo autor: processo de discussão, inclusão, pluralismo e igualdade participativa, autonomia e bem comum, já possibilita uma avaliação do comportamento do Colegiado BIG, sob a ótica da GS.



#### 4.1 PROCESSO DE DISCUSSÃO

Segundo os fundamentos da cidadania deliberativa o processo de discussão deve buscar o entendimento dos atores envolvidos no processo de discussão negociado na esfera pública. Esta esfera, no estudo em questão é o Colegiado BIG. O local das reuniões é itinerante, previamente combinado e alternado segundo os municípios do território. Mas hoje a CASTE/UFRRJ abriga o endereço físico desse conselho.

No desenho do Pronat os Codeter, eram, como observa Echeverri (2010, p.95) “considerados peças fundamentais da representação e de reivindicação das demandas e garantia dos direitos. Um fato de especial significado é a cessão de poder decisório que implica para o governo federal a criação de espaços que conduzam a ações e investimentos públicos surgidos de acordos sociais. O próprio autor qualificou o modelo como extremamente exigente, pois dependia da capacidade e da qualificação destes colegiados. Por isso mesmo, segue o autor, buscou-se estabelecer nos Codeter uma GS.

Todos os esforços iniciais se concentraram nas atividades de reorganização, com destaque para o esclarecimento da finalidade do Colegiado BIG e a necessidade de seu fortalecimento. O registro dessa reorganização está na aprovação em colegiado do Regimento, construído coletivamente. Tal esforço se concentrou nas três primeiras reuniões.

Para atender à GS, durante o processo de discussão todos os atores devem estar bem informados quanto a sua finalidade, as atividades em andamento e planejamento futuro. Aqueles que ingressaram posteriormente devem estar atentos às ações concluídas e as que estão em andamento, bem como acompanhar o processo de construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS). No início das reuniões há o cuidado pelo PEPEDT de fazer uma breve apresentação com essas informações.

As informações a respeito do colegiado se davam, inicialmente, por e-mail e eventualmente por telefone. A partir da 5ª reunião, criou-se um grupo no aplicativo de celular, o WhatsApp, onde ampla maioria dos inseridos no Colegiado estão inseridos. Todos esses modos de comunicação embora eficientes, não conseguem abranger à totalidade dos membros do Colegiado, devido a problemas ou falta de conexão com a internet, em especial as comunidades rurais mais afastadas. Mesmo assim, tem-se conseguido, por meio solidário dos membros, alcançar as comunidades de mais difícil acesso e mantê-los informados ao menos, quanto às reuniões ordinárias.

#### 4.2 INCLUSÃO E PLURALISMO

A inclusão, na perspectiva da cidadania deliberativa e GS, pressupõe a inserção de todos dos atores afetados pelo tema em debate. A Resolução 48 de 2004, Art. 4º do MDA/CONDRAF é a referência para a composição representativa dos Codeter: o texto diz que no mínimo 50% das vagas deveriam ser ocupadas por representantes de entidades da sociedade civil organizada “que representem a agricultura familiar, estudem ou promovam ações voltadas para seu apoio e desenvolvimento (movimentos sociais, entidades sindicais, cooperativas e/ou associações produtivas, comunitárias, entidades de assessoria técnica e organizacional, etc.); que, no máximo 50% das vagas deveriam se ocupadas por representantes do poder público dos três poderes, com o propósito de promover do desenvolvimento rural sustentável, incluindo aí as universidades, e ainda “de organizações de caráter para-governamental (tais como: associações de municípios, sociedades de economia mista cuja presidência é indicada pelo poder público, entre outros)”. Além disso, está previsto a possibilidade de, nestes 50%, a participação de “outros setores da sociedade civil organizada não diretamente ligados à agricultura familiar (como empreendedores rurais dos setores de serviços e indústria)”. Portanto, também estava prevista a inserção de representações do mercado, em busca do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Contudo ainda não está presente esta representação no Colegiado BIG.

A consideração do tripé: poder público, mercado e sociedade civil nesses espaços decisórios é o que garantiria o pluralismo no arranjo institucional em prol do desenvolvimento territorial sustentável. Desde que fora solicitada pela SDT a reconstituição do Colegiado a partir de instruções do Condraf, a grande preocupação era de que todos os interessados e afetados pelo programa seriam incluídos na sua composição. Contudo, embora tivesse uma abertura para a inserção de representações do mercado no desenho institucional do programa, estas não foram inseridas no regimento do Colegiado BIG, contrariando a definição de GS aqui abordada. Além disso, como salientam Zani e Tenório (2011, p.782), apesar dos princípios portados pela gestão social e da adoção da abordagem territorial, a trajetória das políticas de desenvolvimento rural é francamente setorial ao privilegiar as organizações vinculadas à agricultura familiar” ou, ao menos, ao setor rural.

Paradoxalmente, a premissa do Pronat indicava haver o reconhecimento de que o rural brasileiro não estava mais restrito às áreas e atividades primárias, fundamental para buscar compreender as múltiplas articulações intersetoriais dos territórios rurais com os respectivos centros urbanos. Isto deveria significar aproximação negociada com os atores do mercado.

Políticas de desenvolvimento territorial como o Pronat, de acordo com Zani e Tenório (2011, p.792) poderiam, a partir do estímulo à inserção do mercado, “propiciar maior distribuição das rendas econômicas auferidas em atividades desenvolvidas no âmbito de

iniciativas colaborativas, diversificação do tecido produtivo do território, execução de projetos inovadores, valorização dos ativos territoriais”.

A inclusão produtiva, diante desse novo rural inescapavelmente significa a inserção das atividades rurais nas relações capitalistas de trabalho e produção não abdicando do meio rural enquanto um espaço onde acontecem as relações sociais, onde há a reprodução social das famílias. Segundo Niederle (2017, p.174) há novos espaços para modernidades alternativas e para “novas formas de inclusão social, as quais articulam o reconhecimento de outros valores – que não apenas produtividade, eficiência e escala, sustentados por uma miríade de grupos sociais outrora considerados inaptos a produzir o desenvolvimento”. Há uma demanda clara para produtos que agregam valores sociais, culturais, ambientais.

Quanto à participação da sociedade civil, todos os esforços têm sido feitos para que nenhum ator fique de fora dos espaços de discussão. Embora haja uma relativa baixa participação no colegiado BIG, ela se mostra ativa no processo de discussão e tomada de decisão. A garantia regimental de que 60% da composição do colegiado seja representada pela sociedade civil demonstra a intenção de que a decisão popular predomine. Contudo, na prática, sua participação nas reuniões do Colegiado representa, em média, 40% dos presentes, como se pode observar no Gráfico 01.

Uma dificuldade recorrente é o transporte da população rural até o local da reunião. Dificuldade ampliada com a perda do apoio financeiro do CNPq. Isto pode ser considerado uma falha na observação do princípio da inclusão em se tratando de comunidades rurais. O CNPq repassava um recurso financeiro que possibilitava a cobertura de alimentação e transporte da sociedade civil. Buscamos, sem sucesso, apoio nas prefeituras municipais e junto à Sead. Por outro lado, o aplicativo de telefone celular WhatsApp tem sido favorável também nesse quesito pois possibilita o ajuste de caronas solidárias.

#### 4.3 IGUALDADE PARTICIPATIVA E AUTONOMIA

Ter igualdade participativa significa ter isonomia dentre os sujeitos que participam do Colegiado Territorial. Nestes espaços do Colegiado busca-se o equilíbrio dentre o poder público e a sociedade civil. Gramsci, em uma de suas Cartas, demonstrou acreditar que poderia haver equilíbrio de forças entre a sociedade política e a sociedade civil. (GRAMSCI, 2011, p. 264). O autor defende a autonomia da sociedade civil, separando-a do poder do Estado, couraçando-a de coerção (GRAMSCI, 2007, p. 244). Nesse sentido, o pluralismo só se efetiva igualdade participativa e autonomia.

Nas reuniões do Colegiado BIG busca-se garantir o direito a voz e voto de forma equilibrada, fundada na cidadania deliberativa. Apesar da impossibilidade de controlar ou mesmo conhecer todas as nuances do jogo político externo ao Colegiado, naquele espaço tem havido respeito à fala e decisões, todas coletivas.

Contudo, a apropriação de espaços de discussão pela sociedade civil com sua pouca ou frágil especialização política, é um processo lento e gradual. Há representações da sociedade civil, associações e cooperativas, em estágio político mais avançado, mas são exceções. Ainda assim, nem sempre estas representações têm demonstrado defender os interesses dos agricultores familiares.

Do ponto de vista da autonomia, segundo Echeverri (2010) é subjacente às políticas de desenvolvimento segundo um recorte territorial a criação de um espaço político de empoderamento das organizações sociais. O Pronat, dessa forma, rompeu com a histórica exclusão política da sociedade civil.

Já podem ser observadas, a partir do Colegiado, algumas medidas de controle social por parte da sociedade civil. O controle social tem sido exercido seja pela busca por assistência das municipalidades aos agricultores familiares, como foi o pleito das mulheres produtoras rurais de Itaguaí, como também espaço de confronto como foi o caso do Manifesto coletivo junto às outras instituições, que impediu o fechamento de escolas do campo no mesmo município.

#### 4.4 BEM COMUM

Segundo Araujo (2004) o bem comum é resultado de um ideal compartilhado, um consenso, mesmo que os membros de um grupo discordam em questões particulares, neste caso referenciada no desenvolvimento territorial sustentável incluyente, visando a dignidade e o bem estar das comunidades rurais. O autor afirma que “a convicção de que compartilham tal ideal os fazem respeitar as decisões coletivas, ainda que sejam muito controversas – mas não a ponto de romper o ponto mais amplo do consenso”.

É possível dizer que os atores do Colegiado BIG tem participado das reuniões pelo bem comum, na medida em que os assuntos tratados na reunião são pontuais, mas que atingem os interesses gerais, contando para isso com a deliberação da plenária.

A plenária mostra-se favorável à manifestação coletiva contra fatores que ameaçam social, econômica e ambientalmente às comunidades rurais. Bem como têm apoiado iniciativas de atividades econômicas locais, ainda que não ocorram em seu município, como é o caso das feiras e projetos de turismo. A partir dessas iniciativas outros municípios são estimulados a

fazê-lo. A criação do consórcio intermunicipal do território rural da BIG também recebe apoio visando o benefício da totalidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observando as reuniões ordinárias do Colegiado BIG não período 2015-2018 e analisando as listas de presença das suas reuniões ordinárias, foi possível fazer uma análise de como funciona a GS nesse espaço de discussão da esfera pública, dado que essa forma de gestão fez farte do próprio desenho do Pronat.

Embora presente nas reuniões, se considera baixa a participação em número e envolvimento da sociedade civil quando se considera que os interessados nas questões em deliberação deveria se manifestar. Mas no plano da qualidade, percebe-se que a sociedade civil vem avançando quanto à especialização política. Inclusive interferindo com sucesso em decisões do poder público, lutando pelos interesses da comunidade.

Recorrentemente nas reuniões chama-se a atenção para a importância do acompanhamento dos planos diretores municipais. Isso tem levado a que também a que a sua revisão seja acompanhada mais atentamente por membros do Colegiado, inclusive do poder público. Representantes de Mangaratiba, por exemplo, protestaram quanto à alteração de zonas antes consideradas rurais.

De forma mais ampla, o Colegiado BIG vem aos poucos ganhando visibilidade, alcançando o status de instância política, com possibilidade de se tornar uma instituição com poder local e territorial. Tem se tornado espaço também de comunicação com a Sead e uma facilitadora de disseminação de informação entre esta e as esferas municipais e com a UFRRJ.

Além disso, observa-se o fortalecimento dos laços entre as diferentes municipalidades do território, a partir dos Grupos de Trabalho a construção do Consorcio já mencionado. Secretários de agricultura e pesca que jamais dialogariam não fosse o Colegiado BIG. Há ainda um encaminhamento para ampliação de alianças com representações do estado do Rio de Janeiro, com o governo federal e com demais instituições do setor privado.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, C. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In.: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

BOULLOSA, R. de F.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: Caso de Inovação em Políticas Públicas ou Mais um Enigma de Lampedusa? In: RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. Recife: UNIVASF, 2010. p. 65-92.

BOURDIEU, Pierre. Bourdieu, Pierre. **A identidade e a representação: elementos para uma reflexão crítica sobre a ideia de região**. In: \_\_\_\_\_. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand, 2006. P. 107-132.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Pedido de informação / SIC. Protocolo SIC-MDA: 54800000490201623**. Assunto: Informações sobre o orçamento do PRONAT no Território Vale do Ribeira. Consulta em: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/491535/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_resposta%20sic\\_54800.000490-2016-23.pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/491535/RESPOSTA_PEDIDO_resposta%20sic_54800.000490-2016-23.pdf). Acesso em 18/04/2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF. **Resolução nº 48** de 16 de setembro de 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), 2005, **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Brasília, MDA/SDT (Documentos Institucionais, 2).

\_\_\_\_\_, 2007, **Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais: Guia para o Controle Social**. Brasília, MDA/SDT (Documentos de Apoio, 4).

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2. ed. São Paulo: Editora da Unicamp, 2012.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: ARAUJO, T. B. (coord.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil** – avanços e desafios. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. v. 12. Brasília: IICA, 2010.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere: Maquiavel: notas sobre o Estado e a política**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **Cartas do cárcere: Antologia**. Sevilha: Estaleiro Editora, 2011.

FERREIRA, H. C .H. **A dinâmica da participação na construção de territórios sociais e do patrimônio ambiental da Ilha Grande**, Tese de Doutorado, CPDA, UFRRJ, Rio de Janeiro, 2010.

FERREIRA, J.C.P. **Mapa de localização do Território da Baía da Ilha Grande - composição por identidade territorial**. Base Cartográfica IBGE 2007. 2018.

FREY, K. 2003. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. **Revista de Sociologia e Política**, 21.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

LEITE, S.P; DELGADO, N. G.; BONNAL, P. KATO, K. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. In: Miranda, C. e Tiburcio, B. (Org.). **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília: IICA, 2008. p. 69-169 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; 8 v.)

\_\_\_\_\_ ; WESZ JUNIOR, V. J. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília , v.50, n.4, p.645-666, Dez. 2012.

MARQUES, F. P. J. A participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. **Ciências Sociais Unisinos**, vol. 46, n. 2, p. 140-151, 2010.

PINHO J. A. G. de; SANTOS, M. E. P. dos. Aporias em torno do conceito de gestão social: dilemas teóricos e políticos. **REGE**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 155-172, abr./jun. 2015.

PUTNAM, R. **Making democracy work: Civic traditions in modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993. 280 p.

RAMOS, D. A. L.; AGUIAR, F. R. e L. E. VILLELA. O projeto Produtores de Água e Floresta em Rio Claro-RJ: uma análise da governança no projeto sob a ótica da gestão social. **O Social em Questão** Vol. 36: 177-196, 2016.

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

TENÓRIO, F. G. Gestão social: território e participação. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania, território e atores sociais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016, v. 4, p. 61-85.

\_\_\_\_\_. Escopo teórico. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, v. 1, p. 19-34.

\_\_\_\_\_. Gestão social, um conceito não idêntico? ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA JR, Jeová Torres. (Org.). **Gestão social: aspectos teóricos e aplicações**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2012, v. , p. 23-36.

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

\_\_\_\_\_. **Flexibilização organizacional: mito ou realidade?** Rio de Janeiro: FGV, 2000.

\_\_\_\_\_. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **RAP**, v. 32, n. 5. p. 7-23, 1998.

\_\_\_\_\_. ROZENBERG. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **RAP**, v. 31, n. 4, p. 101-125, 1997.

VIANNA, M. A. et al. As ações do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial da UFRRJ na recomposição do Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande. A ênfase na Gestão Social e no Controle Social. **CSDT**, v. 2, n.2, jul./dez. 2017.

VIANNA, M. A.; VILLELA; L. E.; VIDAL, M. Desterritorialização e articulação entre atores locais: o caso dos conselhos municipais de segurança alimentar e desenvolvimento rural de Seropédica, RJ. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 16, 2015. **Anais...** Porto alegre: UFRGS, 2016.

VILLELA, L. E. et al. A Conferência Nacional de Cidades como Instrumento de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Territorial: a Percepção dos Conselheiros nos Processos Participativos e Deliberativos. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, n. Edição Especial, p. 619-639, 2016.

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

\_\_\_\_\_; PINTO, M. C. S. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. **RAP**, Rio de Janeiro, v.43, n. 5, p. 1067-1089, set./out. 2009.

\_\_\_\_\_. Escopo Metodológico. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e Desenvolvimento Local: critérios e análise.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, v. 1, p. 35-49.

ZANI, F. B. O Programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais pela ótica da cidadania deliberativa. In: TENÓRIO, Fernando G.(org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise.** Volume 1. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

ZANI, F. B.; TENORIO, F. G. Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 780-802, Sept. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512011000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 10.abri.2018.



ZIMMERMANN, S. A. Participação social e os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeters) no Brasil. Congreso Latinoamericano de Sociología, 29, 2013. **Anais...** Chile: ALAS, 2013.

## PRÁTICAS DE GESTÃO SOCIAL NA PROMOÇÃO DA AGROECOLOGIA: O CASO DO PLANO TERRITORIAL (PTDRS) DO SUDESTE PARAENSE – AMAZÔNIA ORIENTAL

*Valdir da Cruz Rodrigues*<sup>1</sup>

*Silvana Benassuly Maués de Medeiros*<sup>2</sup>

### Resumo

Este trabalho visa identificar e analisar os processos de gestão social desenvolvidos pelos atores sociais do território Sudeste Paraense no sentido de incluir propostas agroecológicas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), cujo processo de atualização do mesmo se deu em 2010. O trabalho tem como eixo central analisar os caminhos desenvolvidos (e seus resultados) no território, visando essa inclusão, sendo que a perspectiva metodológica utilizada no trabalho tem uma visão processual da construção dessas proposições, identificando e analisando as ideias (o referencial da agroecologia mobilizado) e os jogos de interesses dos atores sociais em torno das ações a serem incluídas no plano, bem como as possibilidades de gestão dos projetos territoriais em torno dos objetivos propostos. As práticas de governança territorial identificadas e analisadas contribuíram para que as ideias de agroecologia fossem incluídas no PTDRS, sendo que estas se apresentam relacionadas à visão maior de desenvolvimento sustentável pretendida pelos atores em âmbito territorial, onde notadamente emerge, no âmbito da gestão social desenvolvida, uma agroecologia eminentemente política. Emergem visões diferenciadas, mas que se complementam, da agroecologia, por parte dos atores, assim como também nas diferentes estratégias visando sua execução, onde também se manifestam diferentes interesses na execução dos projetos territoriais que têm como fim a promoção da agroecologia no âmbito do território.

**Palavras-chave:** Planejamento. Participação. Atores sociais.

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônica, INEAF/UFPA/EMBRAPA. [valdir.territorio@gmail.com](mailto:valdir.territorio@gmail.com).

<sup>2</sup> Eng<sup>a</sup> Florestal. Especialista em Ordenamento Territorial. Docente – IFPA - Campus Cametá/Pará. [sbenassuly@yahoo.com.br](mailto:sbenassuly@yahoo.com.br)

## **SOCIAL MANAGEMENT PRACTICES IN THE PROMOTION OF AGROECOLOGY: THE CASE OF THE TERRITORIAL PLAN (PTDRS) OF SOUTHEAST PARAENSE - EASTERN AMAZON.**

### **Abstract**

This work aims to identify and analyze the social management processes developed by the social actors of the Southeast of Paraense to include agroecological proposals in the Territorial Plan for Sustainable Rural Development (PTDRS), whose process of updating it occurred in 2010. The work has as a central axis to analyze the paths developed (and their results) in the territory, aiming at this inclusion, being that the methodological perspective used in the work has a procedural vision of the construction of these propositions, identifying and analyzing the ideas (the referenced agroecology mobilized) and the games of interest of the social actors around the actions to be included in the plan, as well as the possibilities of managing the territorial projects around the proposed objectives. The territorial governance practices identified and analyzed contributed to the inclusion of agroecology ideas in the PTDRS, which are related to the greater vision of sustainable development sought by the actors in the territorial scope, where it emerges, within the scope of social management developed, an eminently political agroecology. Different visions emerge but complement each other in agroecology by the actors, as well as in the different strategies aimed at their execution, where different interests are also manifested in the execution of territorial projects whose purpose is the promotion of agroecology within the territory.

**Keywords:** Planning. Participation. Social actors.

## 1 INTRODUÇÃO

Entendida como um campo de conhecimentos que visa desenvolver as bases teóricas, científicas e metodológicas para o desenvolvimento da agricultura (IICA, 2006), a agroecologia busca a promoção de uma agricultura que associe o conhecimento científico e o conhecimento local, levando em conta as bases ecológicas que regem os processos produtivos dos diferentes elementos do ecossistema. Efetivamente, em tal estratégia, foca-se no papel central a dimensão local como portadora de um potencial endógeno que, por meio da articulação do saber local com o conhecimento científico, permita a implementação de sistemas de agricultura alternativa potencializadores da biodiversidade ecológica e da diversidade sociocultural (CARPORAL e COSTABEBER, 2004). Os autores recolocam a inovação local como dispositivo metodológico necessário para a criação de ambientes de interação entre agricultores e acadêmicos (PETERSAN *et al*, 2009). Neste sentido, a agroecologia vai além de considerações técnicas, colocando esta dimensão no universo social, cultural, ambiental e econômico, e interessando-se pelas condições e capacidades de fortalecimento da agricultura camponesa (PIRAUX, *et al* 2012).

Neste contexto, advém a necessidade de se refletir acerca do crescente conflito estabelecido entre as conseqüentes formas de destruição do clima, das formas de vida e dos recursos naturais do planeta e as necessidades de consumo de alimento saudável pelas populações, onde se manifestem permanentes adversidades no campo político. Emerge o debate acerca da agroecologia política, entendida como análise e atuação sobre as condições sociais, as redes e os conflitos que resultam do apoio para uma mudança social agroecológica (COLLADO *et al*, 2013). Trata-se de uma problematização política dos conflitos sociais e ambientais associados ao manejo de recursos naturais e a construção de sistemas agroalimentares sustentáveis e capazes de assegurar as necessidades básicas das populações. Nesse sentido, para Collado *et al* (2003), a partir do entendimento de que se trata aqui de economia e de ecologia política, a agroecologia política se ocuparia de entender e acompanhar a emergência de expressões de economia social que reproduzem bens ambientais e bens cooperativos no conjunto do sistema.

Por conseguinte, as variadas formas de manifestação da agroecologia podem emergir de processos resultantes de exercícios coletivos de gestão social capazes de integrar diferentes atores sociais em torno de objetivos comuns, ainda que estes utilizem estratégias diferentes num mesmo marco referencial. Entende-se gestão social enquanto processos de descentralização política e administrativa, onde se redefinem novas relações entre o social, político e o

econômico de atores sociais articulados que se utilizam de suas capacidades com vistas ao desenvolvimento de uma prática de cidadania deliberativa em espaços territoriais (OLIVEIRA, 2015). Promove-se, então, a participação de diferentes atores nas tomadas de decisões e práticas que privilegiam relações dialógicas se evidenciam a partir de suas ações coletivas no âmbito do território.

Nos últimos quinze anos as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural, valeram-se de estratégias territoriais pautadas em processos de gestão social e de instrumentos importantes para o exercício do planejamento, onde é possível identificar uma visão de desenvolvimento territorial multidimensional capaz de articular atores sociais e suas diferentes percepções. A partir da execução do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT visa-se promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que busquem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural. A gestão do programa ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, vinculada ao então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Emerge neste cenário a ideia de novas institucionalidades, que buscam congregiar as organizações da sociedade civil e as esferas do poder público: os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), constituindo-se dispositivos de governança que assumem um papel fundamental na promoção de estratégias de desenvolvimento territorial. Os Colegiados visam o exercício da vivência da gestão social do desenvolvimento de um território, a partir do entendimento que isto se dá a partir da construção e consolidação de espaços institucionais de caráter territorial e participativo que oportunizem o diálogo, a negociação, a aprendizagem, a transparência, a integração e ao estabelecimento de consensos, de acordos e de compromissos coletivos visando a transformação almejada da realidade. Consistindo-se importante ferramenta de planejamento, o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) torna-se um referencial para o CODETER, por que buscava se constituir um documento de negociação e conservação da diversidade de pensamentos, interesses, práticas e sonhos existentes, capaz de proporcionar condições necessárias para a ampliação e o fortalecimento da coesão social do território.

A partir da identificação e análise da gestão social no âmbito do território Sudeste Paraense, este artigo procura entender os processos percorridos pelos atores sociais até a inclusão de propostas relacionadas à agroecologia no Plano Territorial (PTDRS). Efetivamente, concebe-se que os processos desenvolvidos para a construção do plano ocorrem em meio á contextos cujas variadas dinâmicas territoriais são desenvolvidas em diferentes ciclos nacionais

e estaduais da política de desenvolvimento rural. As estratégias territoriais de planejamento estavam inseridas nas contradições expressas nos diferentes e conflituosos mecanismos de promoção da agricultura familiar, onde diferentes atores locais são mobilizados para empenhos individuais e coletivos visando à construção de propostas alternativas de desenvolvimento do rural. Nesse processo desenvolveram-se jogos de interesses entre os atores, onde os diferentes interesses se expressam na relação entre o tipo de território e a natureza dos projetos (PIRAUX et al, 2013) contidos no plano. Nesse contexto, se evidenciaram ideias inovadoras para agricultura familiar, expressas em ações e projetos, dentre elas proposições visando a promoção de ideias agroecológicas propostas a partir de práticas de gestão social desenvolvidas pelos atores sociais organizados em dispositivos de governança do território, neste caso, sobretudo no CODETER.

## **2 GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO SUDESTE PARAENSE**

Convém inicialmente recuperar elementos que norteiam as reflexões aqui tratadas quando se refere a *território*. Trata-se da compreensão de que, ainda que não possamos negar que o território está necessariamente relacionado ao espaço geográfico, logo, no estado e nos municípios, portanto na configuração da divisão político administrativo do país, não podemos olhar apenas por esse viés, uma vez que ele também se constitui lugar de construção social. Para Dowbor (2017), a noção de território leva em conta as dimensões regional e territorial, se quisermos enfrentar a exclusão social. Neste sentido, a noção de território está associada à compreensão de gestão social das políticas públicas de desenvolvimento, articuladas em nível nacional, regional e local, em consonância com as políticas macroeconômicas, potencializando a abordagem territorial (FURTADO e FURTADO, 2009).

Por outro lado, para Oliveira (2015) a definição de território no âmbito da política de desenvolvimento territorial é bastante ampla e não diz muito sobre as relações de poder existentes na sociedade, que são decisivas na constituição de territórios. Verifica-se que essa definição também não envolve os processos dinâmicos intrínsecos aos territórios, que informam sobre as transformações constantes dos espaços geográficos. De fato, a definição normativa apenas define uma área de abrangência para uma política de desenvolvimento rural sustentável e não abarca questões teóricas necessárias ao embasamento dos atores sociais locais, contribuindo para a construção de redes que favoreçam a interação entre diferentes grupos,

sujeitos, organizações e instituições (OLIVEIRA, 2015). Contudo, é no âmbito dessa conformação de território que buscamos atingir os objetivos maiores deste trabalho.

Neste sentido, ainda se pode referir ao CODETER como a representação da gestão do território institucional, lugar do planejamento e da ação de pública, ao mesmo tempo em que as realidades locais e suas dinâmicas como lugar nem sempre envolvidas nas ações do CODETER. Parte-se aqui do pressuposto que o território não é um espaço geográfico e sim uma dimensão humana do desenvolvimento, envolvendo todos os atores sociais e institucionais num processo de gestão social compartilhada, através do exercício pleno da democracia direta (FURTADO e FURTADO, 2009).

## 2.1 TRAÇOS DA TRAJETÓRIA DA GESTÃO SOCIAL NO TERRITÓRIO SUDESTE PARAENSE

O território Sudeste Paraense é uma área em que processos de ocupação podem ser considerados relativamente recentes na medida em que foram dinamizados há pelo menos 50 anos, podendo o mesmo ser considerado um exemplo bastante ilustrativo dessa situação, uma vez que as formas de ocupação da Amazônia entre fins da década de 1960 e início de 1970, incentivados a partir de uma série de políticas governamentais que estimularam uma forte migração para a região, fizeram essa parte da região emergir em graves conflitos fundiários, agrários e ambientais, levando o território a ser comumente caracterizada como fronteira, onde logo, deve ser considerado em suas especificidades.

Dessa forma, tratar da trajetória de uma região de fronteira incide destacar alguns elementos cruciais no se processo de ocupação. Dentre tantos fatores essenciais para uma análise, cabe aqui destacar aqui que Costa (2000) destaca para as disputas empreendidas por diferentes atores: camponeses, fazendeiros, empresas, oligarquias locais. Essas disputas estão na gênese da formação do território, ao mesmo tempo em que essas disputas influenciaram na formação de uma forte organização camponesa, baseada sobretudo na organização dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (MICHELOTTI et al, 2006). Ainda segundo esses autores, essa forma de organização política camponesa foi bastante importante no processo de ocupações de terras em áreas de antigos castanhais (dominadas pela oligarquia local) e nas novas fazendas em processo de formação (dominadas por fazendeiros tradicionais ou grupos empresarias). Igualmente, essa situação de disputa aliada à ausência de uma política de colonização organizada a favor da pequena produção, gerou uma forte instabilidade na posse da terra ocupada pelos camponeses, levando a predominância de sistemas de produção pouco

complexos, baseados no corte e queima da floresta para implantação de roças de arroz, precocemente substituídas por pastagens (HURTIENNE, 1999).

Processos sequentes da criação de formas de organização social nas áreas urbanizadas do território e nas áreas predominantemente rural foram desenvolvendo características para o território baseadas, sobretudo, em formas de resistência das famílias camponesas nas terras ocupadas ou desapropriadas recentemente para fins de reforma agrária. Não por acaso, desenho do território se apresentava como espaço caracterizado pela sua ruralidade, onde a forte presença do Movimento dos Sem Terra – MST e da Federação dos Trabalhadores da Agricultura – FETAGRI-PA, daria o tom para os caminhos rumo a institucionalização do território Sudeste Paraense. Por outro lado, iniciativas locais ONGS, igrejas, organizações comunitárias... já davam passos substanciais no sentido de viabilizar ações concretas visando a criação de alternativas que assegurassem a permanência nas terras conquistadas e, sobretudo, que impulsionasse processos produtivos e de comercialização. Ainda que com poucos (ou inadequados) acessos a financiamentos públicos e agricultura familiar se tornaria, em pouco tempo, o grande referencial do desenvolvimento da agricultura da região. O grande desafio que se apresentava estava relacionado à capacidade de aglutinar os diferentes e potenciais atores sociais que atuavam na região em torno de ações comuns capazes de propor modelos alternativos de desenvolvimento a partir fortalecimento da agricultura familiar e de suas formas de organização.

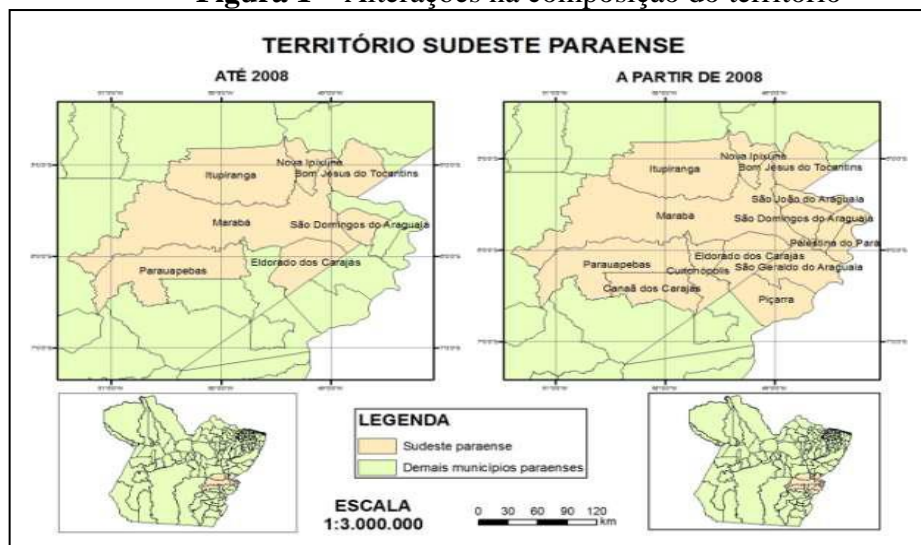
A Câmara Técnica (CAMTEC) se constituiu uma instância deliberativa composto por representações da sociedade civil vinculadas a agricultores familiares, sobretudo Federações, instituições de assessorias e STTR, e do poder público, coordenada pelo INCRA e pelos bancos. O principal tema tratado eram os créditos, sobretudo o FNO e PRONAF. Esta forma de colegiada, que foi capaz de unir representações da sociedade civil e do poder público, gestava práticas de gestão social no território.

Em 2004, com a criação do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais –PRONAT, no âmbito da também recém criada política de desenvolvimento territorial do MDA, ocorre a criação da Comissão de Instalação de Ações Territoriais – CIAT e, logo em 2004, com a homologação do território de identidade junto ao MDA, o Colegiado de Desenvolvimento Territorial passa a ser uma instância de governança composta por multatores sociais, onde todos os segmentos sociais do território deveriam estar representados e sua composição deveria ser paritária, ou seja, metade de representações de instituições da sociedade civil e metade de instituições do poder público. Em 2006 o território consolida sua primeira versão de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).



Em 2010 (quando o território já havia se incorporado desde 2008 ao Programa Territórios da Cidadania – PTC) sob a orientação técnica e apoio operacional da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e a partir da constatação por parte dos atores locais da falta de atualização do Plano no cenário político, econômico, social e ambiental, realiza-se a qualificação do PTDRS do território, que agora contava com 14 municípios. A figura 1 a seguir mostra as alterações na composição do território, passando de Território de Identidade para Território da Cidadania.

**Figura 1 – Alterações na composição do território**



Fonte: Silva (2015).

Dessa forma, o processo de atualização (qualificação) do Plano (tratado com mais detalhes mais adiante) se configurou uma etapa importante do processo de gestão social do território, sobretudo por que foi capaz de dar sequencia à uma caminhada em curso do conjunto dos atores na redefinição e na reafirmação das suas prioridades, dentre elas das proposições de atividades agroecológicas a serem executadas no contexto do território.

Convém destacar ainda que em sua trajetória o território também recebeu apoios que contribuíram com seu processo de gestão social, sendo um deles a Célula de Acompanhamento e Informação (CAI), que era constituída por um professor doutor coordenador do Projeto; um professor colaborador; um profissional responsável em tempo integral, além de dois estudantes bolsistas. As atividades da CAI do território (assim como em outros em nível nacional) se deu através de parceira entre o MDA e o CNPq onde, por meio de termos de cooperação, buscava-se centrar esforços em processos de monitoramento, avaliação e acompanhamento da qualidade dos resultados do PRONAT. A célula buscava, portanto, se constituir enquanto uma unidade

operativa no território, tendo a função de coletar, registrar dados e analisar as informações geradas pela alimentação do SGE, assim como, apoiar a gestão do colegiado territorial.

A partir de 2013, sequente à experiência da CAI, os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), também resultantes de parceria entre MDA, CNPq e universidades brasileiras, passam a se constituir assessorias estratégicas que tinha como objetivo a realização de ações de extensão, pesquisa, assessoramento e acompanhamento das iniciativas do desenvolvimento territorial do MDA, visando consolidar a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural, por meio da articulação institucional e operacional de Universidades Públicas Federais e Estaduais, Institutos Federais de Educação Tecnológica, das instâncias de gestão social dos Territórios Rurais e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA. A equipe do NEDET também era multidisciplinar, sendo composta por um Professor Coordenador; dois assessores territoriais (sendo um em Gestão Social e outro em Inclusão Produtiva); um estudante; uma assessora territorial para mulheres.

## 2.2 O CODETER ENQUANTO DISPOSITIVO DE GOVERNANÇA TERRITORIAL

Em suas origens, os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER) constituem-se dispositivos de governança<sup>3</sup>, devendo assumir papel fundamental na promoção de estratégias de desenvolvimento territorial. Para Favareto (2009), contudo, a criação dos CODETERs não representou a expressão de forças sociais locais em torno de projetos de desenvolvimento territorial, da mesma forma que em sua grande maioria, tendeu a comportar somente as representações do público do MDA.

Enquanto espaços de gestão de políticas públicas, os Colegiados visam o exercício da vivência da gestão social do desenvolvimento de um território, a partir do entendimento que isto se dá a partir da construção e consolidação de espaços institucionais de caráter territorial e participativo que oportunizem o diálogo, a negociação, a aprendizagem, a transparência, a integração e ao estabelecimento de consensos, de acordos e de compromissos coletivos para a

---

<sup>3</sup> O conceito de governança territorial é polissêmico (SIMOULIN, 2007 apud PIRAUX e CANIELLO, 2016), pois traduz usos variados em contextos e realidades muito diferentes. Como construção social que representa o território, ele expressa práticas evolutivas de negociação e participação. Corresponde [...] aos arranjos institucionais necessários para permitir esse diálogo entre a sociedade civil e o Estado e pode ser considerada como o motor da mudança social e da evolução institucional, mas também como a reconfiguração de sistemas de atores engajados na ação pública. A governança questiona a lógica *top-down*, que considerava apenas os níveis locais como receptáculos das decisões comunitárias (...) (PIRAUX e CANIELLO, 2016).

transformação almejada da realidade. Originalmente, devem ter, entre as suas atribuições, a orientação, a negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implantação de iniciativas locais (BRASIL, 2008). Efetivamente, eles deviam praticar a gestão social em seu sentido amplo e, também, coordenar a implementação da matriz de políticas públicas de 22 ministérios atuando no meio rural, no âmbito o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Convém aqui traçar um breve olhar sobre o funcionamento do CODETER do Sudeste Paraense.

Visando se adequar às novas normas do PTC e às realidades locais, a partir de 2008, ocorreram revisões no Regimento Interno do colegiado, onde se redefiniu a estrutura mínima orientada pelo CONDRAF (Plenária, Núcleo Diretivo e Núcleo Técnico) e seu funcionamento com câmaras temáticas (juventude, cultura...), de forma que foi redefinido sua composição, onde se incorporou dois representantes de cada um dos três conselhos municipais considerados mais atuantes de cada um dos municípios do território – saúde, desenvolvimento rural, educação – além de assegurar a representação de todas as prefeituras, que já possuíam assento nato no CODETER.

Vale ressaltar que, no decorrer dos anos de funcionamento do colegiado, vários eventos específicos tiveram impactos importantes na vida do colegiado. Um caso específico foi a saída do representante da UFPA da coordenação do Núcleo de Direção, que criou um vazio no processo de mobilização dos atores em torno das ações do colegiado. A participação da UFPA na coordenação desse Núcleo, além de promover a coesão entre os diferentes atores envolvidos, proporcionava fato maior mobilização das instituições governamentais, realidade que mudou bastante em seguida.

Para tratar das relações entre as dinâmicas territoriais e a eficiência dos colegiados territoriais se faz necessário analisar o funcionamento do CODETER como instância de governança e da sua capacidade de definição e de implementação dos projetos de infraestrutura.

No que se refere à eficiência do funcionamento do colegiado em questão, verifica-se que os resultados apresentados na Tabela 03 mostram que os níveis de eficiência dos oito territórios do estado do Pará são bastante diferentes. Nota-se que, em geral, os piores resultados são registrados, por ordem crescente, são dos territórios da BR 163, do Sul e Alto Xingu, da Transamazônica e do BAM. O Baixo Tocantins, Marajó, Sudeste e Nordeste apresentam melhores situações. O Nordeste apresenta níveis de indicadores mais elevados.

**Tabela 01** - Resultados médios do nível de desempenho dos Codeter's  
 (de 0 para muito baixo a 4 para ótimo)

Território	Indicador	Nível
------------	-----------	-------

BR 163	1,6	Baixo a médio
Sul e Alto Xingu	1,9	Baixo a médio
Transamazônica	2,2	Médio
Baixo Amazonas	2,2	Médio
Marajó	2,5	Médio a bom
Baixo Tocantins	2,7	Médio a bom
Sudeste	3,0	Bom
Nordeste	3,1	Bom

Fonte: PIRAUX et al (2013).

Considera-se que essa eficiência diferenciada se apresenta como complexa para serem analisadas, por que dependem de vários fatores, como o papel desempenhado pelo coordenador do CODETER; se possui assessoria técnica; as conjunturas e jogos políticos locais etc. No que se refere ao Sudeste, os técnicos dos órgãos públicos (SAGRI, EMATER, INCRA) e não governamentais (FETAGRI, FETRAF, MST, STTR, Cooperativas, ONGs) estavam muito presentes no colegiado. Eles possuíam recursos e competências para apoiá-los. A presença maior do movimento sindical e da sociedade civil no seu conjunto se apresentava de forma regular, assim como do poder público, o que se explica esta melhor eficiência.

Outro limite importante que deve ser considerado no tocante à eficiência diferenciada dos colegiados tem a ver com a importância dada pelos atores sociais ao Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDTRS) que existe em cada território. O PTDRS, dentre outras funções, tem o objetivo de ser um documento de negociação e conservação da diversidade de pensamentos, interesses, práticas e sonhos existentes no território; um instrumento que possibilita o acesso qualificado às políticas públicas; a inclusão dos diversos públicos existentes no território; enfim, proporciona condições necessárias para a ampliação e o fortalecimento da coesão social do território (BRASIL, 2008).

Ocorre que, mesmo se tratando de um documento não estático, mas de um Plano em constante busca de aperfeiçoamento, de atualização permanente em espaços de tempo programados, dada a dinâmica territorial constante, os PTDRS não se constituem uma referência para os participantes. Ainda que, no caso do nosso território, tenham ocorridos amplos processos participativos das instituições do CODETER e de vários segmentos sociais dos municípios para a construção do seu Plano, o fato é que eles não orientam as ações do CODETER. A falta de apropriação é recorrente.

Outro fator importante relacionado à eficiência do colegiado refere aos projetos do território. Ao longo dos anos de definição dos projetos, no estado do Pará, ocorreu uma relação entre o tipo de território e a natureza desses projetos. Os mais ligados ao aumento da produção ficam nas zonas onde a agricultura é menos consolidada, ao inverso dos territórios onde a produção já está forte e onde a valorização e a comercialização dos produtos agrícolas são mais problemáticas. O papel das universidades e a trajetória específica dos territórios na temática da formação e da educação do campo explicam os vários projetos dedicados a apoiar a capacitação de agricultores e lideranças e à escolarização através da EFA, como é o caso do Sudeste. Em termos de quantidade de PROINFs, o Sudeste Paraense é o segundo dentre os oito do Pará.

Evidencia-se um dilema que tem a ver com fragilidades da ação coletiva, consubstanciadas pelo hiato entre as ideias planejadas e debatidas no colegiado e o processo de colocá-las em prática, bem como a preeminência dos meios sobre os fins, isto é, do debate sobre os encaminhamentos, das ideias sobre a prática e da luta política sobre a mobilização produtiva (CANIELLO; PIRAUX; BASTOS, 2013).

Verifica-se que, no que se refere ao funcionamento, o CODETER do Sudeste é um dos territórios paraenses com os melhores resultados, confirmando-se que, dentre outros fatores importantes - referentes também a outros territórios - os melhores desempenhos dos colegiados ficam nos territórios que apresentam um poder equilibrado entre as organizações do poder público e da sociedade civil.

De qualquer forma, os colegiados territoriais constituem um arranjo institucional ainda frágil, pois apresentam uma série de dilemas. Contudo, os indubitáveis impactos positivos da governança territorial, também demonstrados, revelam seu grande potencial para o desenvolvimento rural no Brasil (PIRAUX & CANIELLO, 2016).

### **3 PROCESSOS PERCORRIDOS E A REALIDADE DA AGROECOLOGIA NO PTDRS**

#### **3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E ATORES SOCIAIS**

As propostas de ação contidas no PTDRS são resultado de 14 oficinas municipais e das plenárias territoriais de planejamento e de validação. Participou diretamente de todo o processo cerca de 500 pessoas, representando os diversos segmentos sociais do território, dentre representantes de instituições da sociedade civil e das três esferas do poder público (PTDRS, 2010). Essas propostas foram inseridas e quantificadas a partir da aprovação feita em cada

município e validadas em assembleias territoriais. As atividades eram coordenadas pelo Núcleo Diretivo do CODETER, com apoio de uma assessoria especializada contratada com recursos da SDT/MDA.

### Fotografia 1 – Oficinas e plenárias do PTDRS



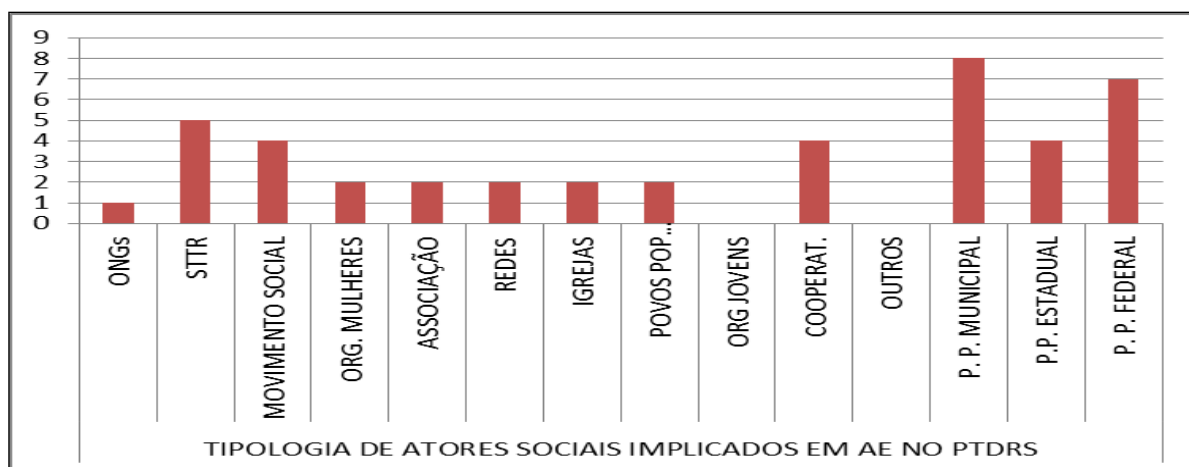
a) Discussão do diagnóstico na primeira Assembleia Territorial; b) Trabalho de grupo para discussão e confrontação dos dados do diagnóstico na primeira Assembleia Territorial; c) Apresentação do diagnóstico municipal para confrontação dos dados na oficina municipal de Bom Jesus; d) Apresentação do diagnóstico na oficina municipal de Nova Ipixuna.

Fotos: JEAN Jr. (2010); MAFFEZOLI (2010).

Dados do PTDRS (2010) dão conta de que, em relação à participação, do total de participantes de todas as oficinas, 116 (27%) eram representantes do poder público e 311 (73%) representavam entidades ou organizações ligadas à sociedade civil. Além disso, também merece destaque a predominância da participação de instituições/entidades ligadas ao meio rural: das instituições/entidades presentes nas oficinas, 93% eram vinculadas ao rural e somente 7% ligadas a movimentos urbanos.

Ao se observar o conjunto dos atores sociais que possuem assento no CODETER à época do PTDRS, e que, de alguma forma, estiveram envolvidos no processo de construção do Plano, verifica-se certa diversidade dos mesmos, sendo possível relacionar seus perfis institucionais com as proposições de agroecologia inclusas no plano. O gráfico a seguir descreve a tipologia e a quantidade desses atores membros do colegiado territorial que podem ter sido implicados nas proposições.

**Gráfico 1** – Tipologia dos atores sociais implicados em Agroecologia no PTDRS



Fonte: Adaptado do CODETER do Sudeste Paraense (2010).

Verifica-se que as proposições agroecológicas identificadas estão relacionadas ao acúmulo de experiências e sistematizações teóricas obtidas ao longo dos anos por instituições da sociedade civil e do poder público no âmbito do território, cujos perfis das principais instituições são oriundos de duas abrangências/características principais: i) representação de abrangência regional; e ii) representação de abrangência local/municipal. Nota-se que é forte a presença de representações do poder público municipal vinculada ao tema. Em sua grande maioria tratam-se secretarias municipais de agricultura, meio ambiente, desenvolvimento rural.

Notadamente, esses diferentes atores estavam envolvidos, na época, por um compromisso político entorno de um projeto territorial coletivo agroecológico (cujos resultados positivos hoje podem ser comprovados). Igualmente, a política com um componente contratual também tira os atores sociais de uma posição passiva, de meros receptores da política territorial, permitindo que os mesmos assumam uma postura mais ativa na construção do território (LEITE *et al*, 2009).

### 3.2 VISÃO DA AGROECOLOGIA NO PTDRS.

A presença do termo agroecologia não se apresenta como transversal no conjunto do Plano, mas se enquadra em dimensões específicas, sobretudo voltadas para ações de promoção da agricultura familiar, numa perspectiva de adaptação das práticas agropecuárias em curso e como pontuais alternativas de desenvolvimento pautado na sustentabilidade. Essas expressões manifestam uma visão técnica, mas, essencialmente política da agroecologia. Dessa forma, o

plano apresenta, ainda, uma retórica forte ao discutir o tema inserido em práticas de agricultura diversificada e o uso de tecnologias de produção constante em seus objetivos estratégicos. A palavra sustentabilidade, que bem representa este processo em curto, médio e longo prazo, por sua vez, aparece oito vezes.

Por outro lado, pode-se identificar uma variedade de termos que podem ser considerados como de cunho agroecológico ou orgânico, como por exemplo, "Criar grupos de formação e capacitação de jovens para o envolvimento nas atividades artesanais, como na criação de biojóias a partir do beneficiamento do babaçu (PTDRS, 2010, p. 115) ou o "Incentivo à adoção de sistemas de produção sem uso do fogo" (PTDRS, 2010 p. 108) ou, ainda, a "Valorização da medicina alternativa tradicional" (PTDRS, 2010, p. 120), numa demonstração da polissemia que o termo Agroecologia pode assumir em diferentes lugares e circunstâncias.

Dessa forma traduzem-se perspectivas de intervenção do processo produtivo em curso no território onde a agroecologia se constitui uma oportunidade para fortalecer essa visão de desenvolvimento a partir do local. Mesmo que articulados em escalas territoriais, as proposições se expressam nos municípios, enquanto *locus* desses projetos. De qualquer forma, essas proposições partem de dimensões ambientais, produtivas e econômicas.

Dentro de um esquema analítico que situa o PTDRS, verifica-se que seu referencial se manifesta também forte no aspecto operacional. De fato, as proposições estão carregadas de visões de mundo (concepções, retóricas) e trazem consigo a decisão de execução concreta, operacional das mesmas no contexto amazônico.

Da mesma forma, o conjunto das proposições se afasta de uma concepção tecnicista e pontual da agroecologia e caminha no sentido de viabilizar práticas de integração entre o potencial produtivo local ao consumo da população, numa referência à promoção da soberania e segurança alimentar do território, partindo do potencial dos recursos disponíveis no território.

### 3.3 AS PROPOSTAS AGROECOLÓGICAS

As propostas relacionadas à agroecologia identificadas e analisadas no plano se apresentam dentro do contexto maior das proposições de mudanças estruturais no modelo de desenvolvimento do território, sobretudo no que se refere ao aspecto produtivo familiar. Reafirma-se o forte papel político do conjunto das propostas. Contudo, o alcance dessas proposições – enquanto processo - parece visar primordialmente atores sociais atuantes das áreas rurais – agricultores, jovens, mulheres e profissionais - que também atuem nesse meio. É



que, ao propor o fortalecimento de sistemas produtivos e canais de comercialização de forma bem definida, associados à promoção setorial de práticas agroecológicas, as proposições buscam ser estrategicamente executadas nos espaços rurais e a partir de atores declaradamente bem definidos pela categoria da agricultura familiar. Essa constatação confirma que as forças sociais presentes nas dinâmicas territoriais de construção do plano representam o público prioritário do MDA, confirmando que seria necessário ainda criar formas e mecanismos de envolver, tantos os segmentos mais precarizados das formas de produção social como aqueles mais capitalizados e inseridos em mercados (FAVARETO, 2009).

Ainda que se possa afirmar que a agroecologia não se configura uma unanimidade no âmbito das propostas contidas no plano, o quadro a seguir sintetiza a tipologia diversificada das proposições.

**Quadro 1 – Modalidade de proposições de agroecologia**

<b>MODALIDADE</b>
Formação de técnicos
Incentivo e apoio técnico a agricultores familiares
Formação de agricultores
Adoção de sistemas diversificados – SAFs em assentamentos
Implantação de Bancos de Sementes crioulas
Financiamentos públicos de propostas de diversificação produtiva
Implantação ou ampliação de viveiros municipais
Distribuição de sementes e mudas
Criação de áreas demonstrativas de SAFs;
Criação de escolas agrícolas agroecológicas
Criar, fortalecer ou ampliar as feiras da agricultura familiar seja elas articuladas pelas prefeituras ou pelos movimentos sociais.
Apoio municipal ao transporte para escoamento da produção da agricultura familiar

Fonte: PTDRS (2010)

Essa diversidade de proposições leva a entender que os processos de gestão social vividos pelos atores sociais apontaram para a concepção de que, tendo claro o horizonte que se

almeja com o território, as propostas se apresentam caracterizadas a partir de dois olhares que se justificam e se complementam: i) Um relaciona-se à necessidade de se propiciar processos educativos (educação formal) e formativos (processos formativos informais) em agroecologia para jovens, agricultores e técnicos de ATER – numa referência à necessidade de se desenvolver uma sinergia entre teoria e prática. Essa linha de raciocínio pode ter sido mais pensada a partir de atores sociais votados para a educação do campo (Universidade; Escola Família Agrícola; movimentos sociais - MST, FETAGRI, FETRAF - Escola Famílias Agrícola; ONGs; Rede de ATER; algumas prefeituras; EMATER; STTR); Igrejas; ii) Refere-se à execução, através da articulações locais, de práticas agrocológicas em sistemas de produção familiares, visando também experimentos e disseminação dessas experiências a agricultores familiares (ainda que isto não se configure a criação/fortalecimento de redes sociais específicas de agroecologia). Essa linha de raciocínio está relacionada aos órgãos federais e estaduais presentes; todas as prefeituras; ONGs; cooperativas. Associações; movimentos sociais; STTR; igrejas; Rede de ATER. Essas ideias não se divergem. Ao contrário, se complementam e às vezes são manifestadas pelos mesmos atores.

### 3.4 JOGO DOS ATORES NA DEFINIÇÃO DAS PROPOSTAS

Um diferencial metodológico que infere diretamente na análise da força do referencial das proposições agrocológicas do Plano refere-se ao fato de que nem todas essas proposições são destinadas a todos os municípios do território. Das doze propostas identificadas nesta pesquisa com visão forte voltada para a agroecologia, somente seis foram propostas oriundas de todos os municípios, conforme se pode verificar no quadro 2. Observa-se que, por um lado, em sua concepção, o Plano visa, mudanças estruturais no modelo de desenvolvimento do território, por outro define essas atividades a partir da opção/visão de cada município. Vem à tona um jogo de interesses diversificados entre os atores sociais. Manifesta-se o fato de que, no campo do planejamento territorial, são as instituições que definem a maneira que o jogo vai acontecer, centrando-se no modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros. (HALL e TAYLOR, 1996).

Efetivamente, ocorre uma contradição entre uma visão territorial do desenvolvimento (pautada na sustentabilidade, portando uma visão política da agroecologia) e uma visão do local enquanto espaço privilegiado onde, concretamente, as ações ocorrerão, expressando estratégias

diferenciadas. Isto só é possível se perceber por que o plano desce à escala municipal em sua forma de execução e de gestão. Percebe-se que os interesses emergem a partir do entendimento de qual “gestão” se pretendia se buscar a administração dos projetos territoriais, prevalecendo a ótica dos recursos, a disputa estabelecida entre os grupos com mais força e organização para controla-los (LEITE *et al*, 2009). De fato, municípios maiores do ponto de vista geográfico, econômico e político (como, por exemplo, Marabá e Parauapebas) e com maior quantidade de assentos no colegiado conseguiram direcionar as propostas através de seus representantes, sobretudo os representantes das prefeituras municipais, que sempre tiveram grande participação dos debates do território.

No quadro 2 verifica-se que metade das propostas identificadas veio de seis municípios, reafirmando-se que a agroecologia não se constitui uma unanimidade no âmbito do território. Isto se manifesta, justamente, da diversidade das proposições e na quantidade de vezes que elas aparecem em cada um dos 14 municípios, que se apresentam ora em uns (municípios), ora em outros, ou, ainda, ora em todos os municípios do território, como se pode verificar no quadro a seguir:

**Quadro 2 – Propostas de Agroecologia no PTDRS do Sudeste Paraense**

MODALIDADE	MUNICÍPIOS DEMANDANTES
Formação de técnicos	Marabá
Incentivo e apoio técnico a agricultores familiares	Itupiranga
Formação de agricultores	Marabá
Adoção de sistemas diversificados – SAFs em assentamentos	Em todos os municípios do território.
Implantação de Bancos de Sementes crioulas	São Geraldo e Palestina
Financiamentos públicos de propostas de diversificação produtiva	Bom Jesus
Implantação ou ampliação de viveiros municipais	Em todos os municípios do território.
Distribuição de sementes e mudas	Em todos os municípios do território.
Criação de áreas demonstrativas de SAF	Em todos os municípios do território.
Criação de escolas agrícolas agroecológicas	Em todos os municípios do território.
Criar, fortalecer ou ampliar as feiras da agricultura familiar seja elas articuladas pelas prefeituras ou pelos movimentos sociais.	Marabá, Palestina, São João, Bom Jesus, Curionópolis, Nova Ipixuna, São Geraldo, Itupiranga, Piçarra.
Apoio municipal ao transporte para escoamento da produção da agricultura familiar	Curionópolis

Fonte: PTDRS (2010).

Característica importante acerca da diversidade dos atores envolvidos na construção do PTDRS está relacionada à forte presença das representações dos governos municipais. Provavelmente isto está associado a dois motivos principais; i) a atuação dos Conselhos Municipais na afirmação de políticas públicas no âmbito dos municípios e; ii) a compreensão dos gestores de que, se inseridas proposições que representassem as necessidades de seus municípios no Plano, mais benefícios poderiam chegar, principalmente o PROINF, e outras políticas do Programa Territórios da Cidadania (PTC). Como consequência, os interesses diversos dos gestores em escala municipal se expressaram no formato do Plano.

Ainda, a atuação das representações do governo estadual e federal no processo de qualificação do Plano e, certamente, nas contribuições para inclusão de propostas agroecológicas, estiveram associados ao momento político vivido. Ambos os governos viviam um movimento de convergências de ideias (mesmo viés político), o que proporcionou sua maior presença nas oficinas municipais e plenárias territoriais mobilizadas para definição de proposições do Plano, dado que os dois desenvolviam os mesmos formatos de gestão territorial e divisão geográfica na execução de políticas públicas.

É bem verdade que essa realidade vivida nesse período (inclusive em diversos territórios paraenses) foi conformada em arranjos institucionais entre atores geograficamente e politicamente próximos. Esses arranjos constituem-se dispositivos<sup>4</sup> institucionais de governança, necessários para a coordenação dos atores, que são capazes de absorver a diversidade das configurações locais e interessar-se pelos processos de estruturação e de mudanças dos dispositivos (NORTH, 1990). Eles são constituídos para legitimar as decisões a partir de regras jurídicas claras, respeitando os interesses de cada grupo, enfrentando os conflitos e definindo uma visão compartilhada dos problemas e potenciais de desenvolvimento dos territórios (PIRAUX & CANIELLO, 2016).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa tem demonstrado que, notadamente, o PTDRS do Sudeste Paraense manifesta uma visão de desenvolvimento (sustentável), onde os atores sociais concebem a agroecologia como uma possibilidade estratégica para fortalecer essa concepção. Apesar de

---

<sup>4</sup> Os dispositivos de governança são destinados a organizar a discussão e as trocas entre atores para definir objetivos comuns, produzir normas aceitas e legitimadas, traduzi-las em regras e implementá-las (Piroux et al, 2010).

serem consideradas no plano como multidimensionais, essas proposições, contudo, se apresentam reunidas em apenas duas dimensões: ambiental e econômica.

Os atores traduzem no Plano suas estratégias territoriais e locais, vendo na agroecologia essa oportunidade de promoção de uma proposta alternativa de desenvolvimento e de fortalecimento da agricultura familiar. Neste sentido, é possível perceber a dimensão social do conjunto do plano. Ainda que, em geral, os projetos sejam articulados em escalas territoriais, com viés setorial, é na escala municipal que se concentram a execução e gestão das propostas de ação, ao que se pode afirmar a existência de uma contradição entre uma visão de futuro territorial (que comunga com a sustentabilidade) e sua operacionalidade em nível municipal, onde a construção de proposições no Plano se dá partir de interesses municipais, que são os mais variados possíveis, tais como os interesses dos gestores em captar recursos para a execução de seus projetos governamentais.

Sob a ótica de uma agroecologia eminentemente política, o plano exerce forte poder nas práticas de gestão social territorial e é, por si, resultado de processos articulados entre os atores sociais e as proposições identificadas no Plano. Elas se relacionam aos objetivos definidos e se conectam à visão de futuro definida pelo território. Ocorre uma inter-relação entre essas proposições e os objetivos estratégicos que têm como referência o diagnóstico construído e validado coletivamente nas oficinas municipais e plenárias territoriais, ainda que essas propostas estejam relacionadas somente às dimensões ambiental e econômica. Ou seja, elas não encontram alcance em duas dimensões importantes: a sociocultural educacional e a político-institucional, mesmo que se concebendo o sentido da agroecologia é muito mais amplo e deve ser analisada a partir de suas várias dimensões.

Efetivamente, algumas dessas proposições podem ser consideradas como inovações no cenário territorial, ainda que estas não se constituam ações transversais para todos os atores, por terem sido apresentadas como prioridades por apenas parte dos municípios (nas oficinas municipais) que compõem o plano. Por outro lado o referencial se apresenta forte no aspecto operacional por que se propõe ir além do campo das ideias, destacando elementos importantes através de uma retórica voltada para a realidade histórica e atual da região e para proposições concretas capazes de desenhar passos reais no presente e no futuro. Isto pode se expressar em fortes decisões dos atores sociais visando evoluções de paradigmas produtivos convencionais para modelos alternativos. Além disso, ao apresentar proposições agroecológicas, ao mesmo tempo o plano propõe mudanças estruturais no padrão tecnológico adotado pela própria agricultura familiar até o momento, ampliando-a para incorporação tecnológica nos processos produtivos territoriais, propondo a adoção de princípios agroecológicos sustentáveis.

No sentido de melhor compreender estes e outros aspectos da gestão social desenvolvida no território, se faz necessário aprofundar ainda mais esses caminhos percorridos e a realidade da agroecologia. Sobretudo, apropriando-se do(s) referencial (s) de agroecologia identificado(s) e analisado(s) e as principais experiências em curso nas realidades locais do território, pode-se analisar as relações entre o papel desempenhado pelos atores sociais e as perspectivas dessas experiências na região. Sobretudo, a pesquisa deve apontar pistas para a consolidação da agroecologia no nível local e mesmo territorial.

## REFERÊNCIAS

- COLLADO, Ángel Calle; David Gallar; José Candón. **Agroecología Política: La Transición Social Hacia Sistemas Agroalimentarios Sustentables**. Revista de Economía Crítica, nº16, segundo semestre 2013, ISSN 2013-5254. Pp. 244 – 277.
- COSTA, F. de A. **Formação Agropecuária da Amazônia: os desafios do desenvolvimento sustentável**. NAEA – UFPA. Belém, PA. 2000. 355 p.
- DOWBOR, Ladislaw. **Gestão social e transformação da sociedade**. Portal Setor 3. Disponível em: <<http://www.setor3.com.br>>. Acesso em: 20 dez. 2017.
- FURTADO, R.; Eliane Furtado. Modelos e Instrumentos para a Gestão Social dos Territórios: a experiência do IICA no Brasil. **Gestão Social dos Territórios**. Brasília: IICA. 2009. pp. 71-94. (Série desenvolvimento Rural Sustentável,10).
- FAVARETO, A. Três momentos da evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial – Dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável aos Territórios da Cidadania. **Gestão Social dos Territórios**. Brasília: IICA. 2009. pp.53-67. (Série desenvolvimento Rural Sustentável,10).
- HALL, Peter A. and TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo- Institucionalismo**. Lua Nova [online]. 2003, n.58, pp.193-223. ISSN 0102-6445. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>>. Acesso em: 05 abr.2018.
- HURTIENNE, T. **Agricultura Familiar na Amazônia Oriental: uma comparação dos resultados da pesquisa socioeconômica sobre fronteiras agrárias sob condições históricas e agroecológicas diversas**. Novos Cadernos NAEA, vol. 2, nº 1. Junho de 1999. Belém. 1999 PA. pp.75 – 94.
- NORTH, D.C. **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance**. Cambridge. Cambridge University Press. 1990.
- OLIVEIRA, C.Douglas. **Dinâmicas Territoriais e Organizacionais na Zona Sul do Rio Grande do Sul: um estudo do processo de gestão social do desenvolvimento territorial**. Rio Grande do Sul, RS. UFRGS, 2015.
- LEITE, S. P.; Kato, Kariana.; Zimmermann, S. **Gestão Social: Reflexões e Proposições**. **Gestão Social dos Territórios**. Brasília: IICA. 2009. pp. 95-46. (Série desenvolvimento Rural Sustentável,10).
- MICHELOTTI, F. Ribeiro; Beatriz Florêncio, Sônia Rompim Florêncio. **A Re-Existência Camponesa na construção do território do Sudeste Paraense (1995 – 2004)**. 2005. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/singa2005/Trabalhos/Artigos/FernandoMichelotti.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

PETERSEN, P.; DAL SOGLIO, F. K.; CAPORAL, F. R. **A construção de uma ciência a serviço do campesinato.** Agriculturas (edição especial). Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009, pp. 85-103.

PIRAUX, Marc, Luciano Silveira, Paulo Diniz e Ghislaine Duque. **Transição agroecológica e inovação socioterritorial.** Estudos Sociedade e Agricultura, abril de 2012, vol. 20, n. 1, pp. 5-29, ISSN 1413-0580.

PIRAUX, Marc; Marcio Caniello. **Gestión territorial para el desarrollo rural : construyendo un paradigma.** César A. R. M., María del C. H. M., Francisco H. T. y Alfonso P. S. Coordinadores - México : Juan Pablos Editor, 2016.

PIRAUX, M., ASSIS, W.S. de; RODRIGUES, V.C; MONTEIRO, N.N.S.; ALVES, J.W. **Um olhar sobre a diversidade dos Colegiados dos Territórios da Cidadania.** Novos Cadernos NAEA, 16 (1). 2013. 101-124.

PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL - PTDRS. Coordenação de Planejamento Territorial/SDT. In: \_\_\_\_\_. **Território da Cidadania Sudeste Paraense.** Marabá: SOMECA, 2009.

BRASIL. **Referências para Gestão Social dos Territórios Rurais.** Brasília: SDT/MDA, 2006 (Série Documentos SDT).

SILVA, A. Leal. **O programa territórios da cidadania: uma estratégia de fortalecimento das coletividades locais, ação governamental e desenvolvimento rural sustentável. O Território da Cidadania do Sudeste Paraense em foco.** Belém, PA. UFPA. 2015.



## EXPLORANDO AS FISSURAS DO CAPITAL: DIÁLOGOS E TENSÕES DE DOIS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO COM DINÂMICAS ECONÔMICAS LOCAIS

*Pedro de Almeida Costa*<sup>1</sup>  
*Ana Mercedes Sarria Icaza*<sup>2</sup>  
*Daniel Lacerda*<sup>3</sup>

### Resumo

O trabalho desenvolve o argumento de que iniciativas econômicas populares como os Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCD) nascem, exploram e podem ampliar diversas *fissuras* da ordem capitalista, que são evidenciadas nas dinâmicas econômicas populares que se formam a partir da sua presença nos territórios. A presente pesquisa propõe pensar tais experiências como sinal e como motor de *fissuras* e *acomodações* na organização capitalista que são, ou podem ser, elementos constituintes de uma ordem social não linear, incomensurável a partir de uma leitura binária do tipo capitalismo *versus* anticapitalismo. As reflexões propostas a partir dos dados empíricos, analisados pela teoria política do discurso de Ernesto Laclau, indicam forte potencial de produção de antagonismos e contra hegemonia que desacomodam certezas da hegemonia capitalista.

**Palavras-chave:** Bancos Comunitários de Desenvolvimento. Organizações Alternativas. Dinâmicas Econômicas Populares. Teoria Política do Discurso.

---

<sup>1</sup> Doutorado. Escola de Administração da UFRGS. Núcleo de Estudos em Gestão Alternativa. pacosta@ea.ufrgs.br

<sup>2</sup> Doutorado. Escola de Administração da UFRGS. Núcleo de Estudos em Gestão Alternativa. sarria.icaza@ufrgs.br

<sup>3</sup> Doutorado. Escola de Administração da UFRGS. Núcleo de Estudos em Gestão Alternativa. d.lacerda@ufrgs.br

## **EXPLORING THE FISSURES OF THE CAPITAL: DIALOGUES AND TENSIONS OF TWO COMMUNITY DEVELOPMENT BANKS WITH LOCAL ECONOMIC DYNAMICS**

### **Abstract**

The work develops the argument that economic initiatives such as the Community Development Banks (CDB) are born, exploit and can extend several cracks of the capitalist order, which are highlighted in the economic dynamics that form from your presence in the territories. This research proposes to think such experiences as a sign and as an engine of fissures and accommodations in capitalist organization that are, or may be components of a social order, non-linear immeasurable from a binary read of type capitalism vs. anticapitalism. The proposed reflections from empirical data, analyzed from the political theory of speech of Ernesto Laclau, indicate strong and potential production of antagonisms in relation to the capitalist hegemony.

**Keywords:** Communitary Development Banks. Alternative Organizations. Solidary Economy. Political Theory of Discourse

## 1 INTRODUÇÃO

O trabalho desenvolve o argumento de que iniciativas econômicas populares como os Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCD) nascem, exploram e podem ampliar diversas *fissuras* da ordem capitalista, que são evidenciadas nas dinâmicas econômicas populares que se formam a partir da sua presença nos territórios.

O texto apresenta e discute a experiência de formação e desenvolvimento de dois BCD em territórios periféricos e oriundos de ocupações urbanas em Porto Alegre – RS. Tais experiências são recentes, surgem quase duas décadas depois da primeira experiência do Banco Palmas - em um período de evidente recuo de políticas públicas de fomento às chamadas finanças solidárias - e de desaceleração de atividade macroeconômica. Portanto, tensionam os estudos de experiências passadas já feitos no Brasil e também os marcos teóricos que os suportavam e animavam. Estudos pioneiros desse campo, como os de Silva JR. (2007), França Filho (2008), Rigo, França Filho e Leal (2015), reputam tais experiências como vetores de formas alternativas de desenvolvimento, explicadas por referenciais de gestão social e de economia solidária, e com potencial, senão de transformação social, ao menos de sedimentação de uma economia plural que, em alguma medida, desmistifica a ideia de que a economia capitalista determina a totalidade dos comportamentos e práticas econômicas.

A presente pesquisa, por outro lado, propõe pensar tais experiências como sinal e como motor de *fissuras* e *acomodações* na organização capitalista que são, ou podem ser, elementos constituintes de uma ordem social não linear, incomensurável a partir de uma leitura binária do tipo capitalismo *versus* anticapitalismo.

A partir dessa perspectiva teórica, a relação dos BCD com as dinâmicas locais também são ambivalentes, pois dialogam, ao mesmo tempo, com condições postas pela economia solidária e pela gestão social - como o caráter associativo e solidário, as práticas endógenas de desenvolvimento local e de empoderamento social, etc.- e, de outro lado, com as dinâmicas da economia popular, que possuem nuances que vão desde um empreendedorismo popular até o mimetismo precário de formas capitalistas de trabalho.

Essa contradição parece ser condição constituinte de várias experiências populares nesses territórios, e as iniciativas de formação e consolidação BCD localizados nas comunidades pesquisadas, enfrentam e coexistem com essa ambivalência, o que fundamenta a tese preliminar construída na pesquisa e apresentada neste texto.

Do ponto de vista empírico, a pesquisa de campo foi desenvolvida no segundo semestre de 2016, em duas comunidades de Porto Alegre, nas quais um questionário socioeconômico foi

aplicado em 200 domicílios, obedecendo um plano amostral estatístico. O levantamento objetivava entender e quantificar a demanda de consumo das famílias, como forma de possível articulação futura com atividades produtivas locais que pudessem formar um circuito desejado de circulação local da riqueza produzida e consumida. Os dados coletados por 11 pesquisadores-bolsistas da universidade, com apoio de agentes locais das comunidades, foram depurados, digitados e tabulados no software Sphinx, além de entrevistas em profundidade com lideranças locais, analisadas qualitativamente com o apoio do software NVivo.

O conjunto de dados preliminares produzidos caracteriza as comunidades como exemplos típicos de periferias de grandes centros urbanos brasileiros, tanto do ponto de vista da organização financeira das famílias, dos valores médios de renda levantados, e seus hábitos de consumo; quanto do ponto de vista da atividade econômica presente. Adicionalmente, tratam-se de vilas nascidas de ocupações urbanas, distantes do centro da cidade e com histórico de lutas coletivas para obtenção de serviços públicos essenciais como calçamento, esgoto, iluminação, transporte, saúde e educação. As famílias possuem renda média baixa, altos graus de ocupações informais e precárias, e as atividades econômicas predominantes no local são o comércio e a prestação de serviços de baixa complexidade e de baixa capacitação.

As conclusões preliminares apontam para um histórico de lutas coletivas, animadas por princípios associativistas que foram importantes para a consolidação das vilas, mas que, atualmente, se arrefeceram e não possuem a mesma força. Por outro lado, os dados iniciais também apontam a forte presença de uma economia popular em que as soluções individuais – e empreendedoras - dos chamados “batalhadores” (SOUZA, 2010) podem determinar os horizontes da dinâmica social.

Antes de pensar essa dupla forma de estratégias de vida como ambivalência ou contradição, as reflexões iniciais da pesquisa tendem a pensar tal movimento como condição constituinte da vida comunitária em territórios empobrecidos, e que algumas iniciativas como os BCD podem ser fenômenos que ajudem a entender e explicar suas dinâmicas.

Do ponto de vista teórico, vamos nos valer da leitura *neogramsciana* de hegemonia que é feita por Ernesto Laclau para entender de que forma a experiência dos BCD parece promover tais tensionamentos na ordem capitalista. Em especial, vamos nos valer da sua categoria de antagonismo para expor nosso argumento.

Apresenta-se primeiramente um breve resumo da experiência dos BCD no Brasil, seguida do embasamento conceitual de leitura de alguns conceitos de Ernesto Laclau. Seguem as seções de método de pesquisa, apresentação e discussão dos resultados e considerações finais.

## 2 A EXPERIÊNCIA DOS BANCOS COMUNITÁRIOS E O FOCO NO TERRITÓRIO

No Brasil, as modalidades de organização na sociedade civil mudaram consideravelmente nas últimas décadas, e as formas tradicionais de lutas e sindicatos organizados, que experimentaram seu período mais intenso durante a década de 1980, foram seguidos por uma intensa onda de neoliberalismo e uma crise geral de representatividade. Esse movimento segue o mesmo padrão em territórios empobrecidos de várias cidades, onde a crise de representação e luta social também foi acompanhada por programas de inclusão desses moradores no mercado formal, por meio da ampliação de sua capacidade de consumo (Faé, Goulart & Abdala, 2016; Junior, 2009; Velloso, Pastuk, & Pereira Jr, 2012).

Considerando que, por um lado, os programas tradicionais de inclusão social que apelam para um maior consumo podem aumentar o aparente nível de bem-estar e satisfação com a inclusão no mercado formal, por outro lado, tem havido muitas críticas sobre seus efeitos contraditórios para o desenvolvimento social, como aconteceu no Brasil nas últimas décadas.

À luz das especificidades históricas da América Latina, nos voltamos para as considerações do geógrafo Milton Santos, um dos mais aclamados intelectuais brasileiros dentro e fora da academia. Considerando a dinâmica espacial do desenvolvimento, ele argumentou que: i) o desenvolvimento territorial se sobrepõe a dois tipos de espacialidade, ou seja, a verticalidade e a horizontalidade, e a verticalidade favorece o fluxo centrífugo de recursos para o exterior; ii) a deformação espacial no tecido urbano dos países pobres revela mais de um circuito econômico; é no circuito inferior que a força de trabalho intensiva é aplicada e reproduzida com pouco capital, e baixos/altos circuitos estão inseridos em uma relação dialética (Santos, 1979). Esses princípios foram a base para a criação dos Bancos de Desenvolvimento Comunitário discutidos neste artigo. Os CDBs consistem na criação de uma moeda local e no reforço da produção local, ligando todas as dimensões da vida humana à econômica. Articulam o trabalho desenvolvido para a organização da comunidade com o reforço da economia local.

Os CDBs operam através do princípio da delimitação territorial, estabelecendo um diálogo entre todos os tipos de empresas existentes no território escolhido, sejam elas originárias do circuito superior ou inferior da economia. Nessa perspectiva, muitas vezes atividades que não eram valorizadas anteriormente passam a ser consideradas econômicas, como assar o pão em casa, cuidar do filho de um vizinho, eventuais "luars" dos aposentados ou a dona de casa que borda e vende panos de prato. Tudo isso faz parte da economia local:

diferentes formas de produzir e distribuir riqueza; diferentes atividades orientadas para a satisfação das necessidades humanas. Capturar o valor dessas obras e retê-las dentro da comunidade é a missão dos bancos comunitários. Olhando para o território de uma perspectiva geográfica, a apropriação de um ambiente através do trabalho é o que chamamos de territorialização do espaço. Raffestin (2012) define território como a projeção de trabalho e energia no espaço. Sem o trabalho, não haveria transformação do espaço e não haveria conformação dos ecossistemas para as necessidades humanas. A territorialidade é, portanto, um processo empírico de apropriação do espaço. Isto é, em última análise, uma luta pelo poder, que reflete a história da apropriação do espaço através do trabalho. Território é, assim, a realização do conjunto de relações que as sociedades mantêm com a ajuda de mediadores “no sentido de alcançar a maior autonomia possível permitida pelos recursos do sistema” (RAFFESTIN, 2012, p. 129).

O processo de fronteira que caracteriza um território abrange não apenas a delimitação física, mas principalmente as relações sociais que operam nesse território. Santos (1999, 2005, 2006) destaca que o território é onde todas as intervenções humanas se desenrolam, e onde a história humana pode ser observada concretamente. Enquanto antes o território usado continha dinheiro e regulava o uso desse dinheiro, hoje em dia o conteúdo dos territórios não é mais controlado internamente, e tende a ser moldado por formas fluidas de dinheiro que fluem livremente de acordo com as necessidades e influências de centros espaciais localizados longe de o território utilizado. Este processo de mercantilização do dinheiro depende também da despolitização do território a ser orientado de acordo com forças supostamente neutras.

Os CDBs são estabelecidos na própria ideia de que é necessário proteger e valorizar o território, trazendo-o para o centro dos sistemas de valor e diminuindo a dependência em relação ao exterior. Eles agem com base na dinâmica territorial, pensada na perspectiva da criação de circuitos socioeconômicos locais. É aqui que se revela o papel do financiamento solidário e, em particular, o papel da moeda social, como instrumentos para potencializar as dinâmicas sociais, econômicas e comunitárias. Isto coloca a necessidade de reconhecer e partir de diferentes experiências nos territórios, onde se articula a economia mercantil, não mercantil e não monetária. É no território, como "lugar" ou "espaço vivido", que encontramos as práticas da economia popular, entendidas em uma concepção mais ampla de economia: uma economia solidária.

Portanto, ao criar uma moeda local que é regulada para atender primordialmente as necessidades do território, os CDBs podem potencialmente recuperar o controle do dinheiro decorrente da alienação provocada por centros distantes. Apropriar-se do valor do trabalho

produzido no território implica também em politizar a economia, já que a organização do banco preserva o ativismo comunitário através da reencenação de práticas de resistência. Na próxima seção, queremos discutir essa prática de resistência que o BCD pode representar na perspectiva da teoria política do discurso de Ernesto Laclau.

### **3 QUAL O POTENCIAL EFEITO DOS BCDS NA HEGEMONIA CAPITALISTA? REFLEXÕES A PARTIR DE ERNESTO LACLAU**

Queremos nesta seção discutir a existência e persistência de experiências alternativas como formas de fissuras que geram tensões na ordem dominante, e entender o significado e potencial contra hegemônico dessas experiências. Faremos isso a partir de algumas categorias da teoria política do discurso de Ernesto Laclau. Essa escolha implica em assumir a hegemonia como uma *articulação discursiva* com implicações teóricas e metodológicas importantes. Do ponto de vista teórico, significa assumir que não é possível uma fixação derradeira de sentido para o que seja o social. Ou seja, assumimos que a própria concepção de sociedade está e estará sempre em disputa, e que a presença de experiências chamadas de *alternativas* significa a presença da disputa. O que a teoria política do discurso em Laclau permite é que se conheçam *pontos nodais* nos quais se articula uma sempre contingente e precária fixação de sentido hegemônica. Do ponto de vista metodológico, tal assunção implica em forte valorização dos discursos como fonte de entendimento das mesmas articulações hegemônicas que passam, ou podem passar, a definir formas - ainda que sempre contingentes - de organização do trabalho. Tal valorização dos discursos implica, por seu turno, em problematizar também o conceito de alternativo que tais experiências advogam para si.

A teoria do discurso de Ernesto Laclau se inscreve num quadro pós-fundacionalista em que as relações políticas são marcadas profundamente pela ideia de *antagonismo* (MENDONÇA, 2014), categoria que implica em refutar a possibilidade de uma sociedade plenamente suturada, situação que corresponderia à própria negação do político (LACLAU e MOUFFE, 2015). Os mesmos autores sustentam, nesse texto original de 1985, que a noção de articulação demanda renunciar à ideia de totalidade social, e assumir essa indecidibilidade da sociedade como um fundamento constitutivo que os mesmos chamam de “essência negativa do social”, fundamento ontológico que a obra desenvolve.

A seguir, revisamos brevemente os elementos centrais do conceito de hegemonia proposto por Laclau e Mouffe, a partir de elementos anteriores como articulação, discurso, pontos nodais, equivalência e diferenças. Evidentemente uma obra tão vasta não pode ser

resumida nas poucas páginas seguintes, e também as suas controvérsias, construídas a partir da obra de alguns de seus leitores, não pode ser explorada. Contudo, para a finalidade do presente texto, de situar esses conceitos e categorias para a análise das implicações da presença dos BCD nas comunidades, entendemos que isso é necessário e suficiente para provocar a discussão desejada.

#### 4 A ATUALIZAÇÃO DO CONCEITO DE HEGEMONIA

O conceito de hegemonia “supõe um campo teórico dominado pela categoria de articulação” (LACLAU e MOUFFE, 2015, p.163). Posicionar-se no campo da articulação implica em renunciar à noção de totalidade social e assumir um fundamento constitutivo de abertura do social, ou uma “essência negativa”, ao mesmo tempo que reconhece a presença de várias “ordens sociais” precárias, que testemunham o fracasso em tentar se domesticar o *campo das diferenças*, que seria, para os autores, o fundamento do social.

“Não há um princípio singular subjacente fixando – e, portanto, constituindo – o campo das diferenças como um todo. A irresolúvel tensão interioridade/exterioridade é a condição de toda prática social (idem, p.185). No limite, *sociedade* não é um objeto válido de discurso. Ela não existe como totalidade suturada e definida.

Como pressuposto da negação das abordagens essencialistas, é preciso também assumir o “caráter precário de toda identidade e a impossibilidade de se fixar o sentido dos ‘elementos’ em qualquer literalidade última” (idem, p.167). Ou seja, um *campo de articulação* é não somente instável- ou precário, ou contingente - mas como também o são os elementos que se articulam.

A construção teórica da categoria articulação precisa passar por dois processos: a definição dos *elementos* que se articulam e a definição do *momento relacional*. A definição dos *elementos* se assenta na ideia – revista por Laclau e Mouffe - de sobredeterminação de Louis Althusser. Há a “presença de uns nos outros” quando se analisam os elementos que participam de uma articulação. Há uma crítica a todo tipo de fixação de identidade e afirma-se o “caráter incompleto, aberto e politicamente negociável de toda identidade” (idem, *ibid*). Em síntese, essa identidade – que é sobredeterminada – se constituiria no próprio processo de articulação, e por isso mesmo também ela é precária, instável, contingente.

O segundo elemento da articulação é pensar o *momento relacional*. Os autores propõem um conceito de articulação (idem, p.178, grifos dos autores): “[...] qualquer prática que



estabeleça uma relação de elementos de tal modo que a sua identidade seja modificada como resultado da prática articulatória. A totalidade estruturada resultante dessa prática articulatória chamaremos de *discurso*. As posições diferenciais, na medida em que apareçam articuladas no interior de um discurso, chamaremos momentos. Por contraste, chamaremos elemento toda diferença não discursivamente articulada”.

Entra em cena, portanto, o conceito de *formação discursiva*. Nele os autores se apoiam na ideia de “regularidade em dispersão” de Foucault, isto é, na noção de que há um princípio unificante em práticas e discursos que aparentam ser distintos. Isso implica em um “conjunto de posições diferenciais” que, num contexto de exterioridade pode ser pensado como uma totalidade. Aqui está a raiz do conceito de hegemonia ou de formação hegemônica: um conjunto de posições distintas que podem, contudo, ser vistas como uma espécie de totalidade (evidentemente precária e contingente) em relação a dada exterioridade comum. Há, nessa circunstância, uma regularidade em dispersão, que só pode ser vista como tal em função de um discurso antagônico.

Nesse ponto, os autores retomam a impossibilidade do social como totalidade estruturada e apontam a tensão interioridade/exterioridade como insolúvel. É mesmo um princípio constituinte do social. E o mesmo vale para os elementos dessa prática articulatória. Não há uma interioridade ou uma exterioridade definidas. Não há identidade interior dada *a priori* e também não há exterioridade total. Aí está a sobredeterminação das identidades. Elas estão, em alguma medida, inscritas “umas nas outras”.

Essa é a relação (ou a essência negativa) do processo de articulação como discurso. Ele é um sistema no qual o significado central, originário ou transcendental “nunca está absolutamente presente fora de um sistema de diferenças” (idem, p.186-7). Chega-se então à noção de prática da articulação (idem, p.188): ela “[...] consiste na construção de pontos nodais que fixam sentido parcialmente, e o caráter parcial dessa fixação da abertura do social, resultante, por sua vez, do constante transbordamento de todo discurso pela infinitude do campo da discursividade”. Ou seja, todo e qualquer discurso é incapaz de fixar sentidos, ao mesmo tempo que as fixações possíveis – os *pontos nodais* – se dão em caráter sempre provisório e contingente.

Para pensar as práticas articulatórias, os autores se colocam a pensar quem é o “sujeito” delas, e optam pela ideia de “posição de sujeitos” nas estruturas discursivas. Também essas posições compartilham o mesmo caráter aberto de todo discurso, ou seja, suas várias possíveis posições não podem ser fixadas a priori dentro de um dado sistema de diferenças. Mais do que isso, é necessário pensar na sobredeterminação de identidades que marcam as diferentes

posições possíveis dos sujeitos em uma prática articulatória (ou num sistema discursivo). Ou seja, “a categoria sujeito é penetrada pelo mesmo caráter ambíguo, incompleto e polissêmico que a sobredeterminação assinala para toda identidade discursiva” (idem, p.198).

Tal incompletude é a condição necessária para que se possa pensar numa articulação hegemônica. Sem essa abertura dos sujeitos, suas posições e seus momentos de articulação, seria impossível pensar a abertura para qualquer nova formação hegemônica. É essa reflexão que permite pensar a possibilidade de reorganização de qualquer hegemonia: a presença sobredeterminada de um discurso antagônico. Queremos pensar, neste texto, a presença de experiências alternativas dentro de relações de antagonismo que desafiam a hegemonia capitalista.

## **5 Conceito de hegemonia**

A hegemonia supõe o caráter aberto e incompleto do social: ela só pode ter lugar num *campo de práticas articulatórias*. Nem todo antagonismo significa uma prática hegemônica, mas o contrário é verdadeiro: toda prática hegemônica só pode se constituir a partir de um antagonismo.

O que parece ser uma ambiguidade entre existir, por um lado, formações discursivas mutuamente exteriores, mas que podem se articular, é, justamente, o que garante a possibilidade de um movimento constituinte de pontos nodais. Só há prática articulatória em relações de exterioridade, ao mesmo tempo em que essas relações de exterioridade se dão entre posições de sujeito localizadas no interior de certas formações discursivas e elementos que não possuem articulação discursiva precisa. Essa “frouxidão” é necessária para o movimento, e é ela que diferencia essa proposta teórica de uma proposta essencialista.

As condições para a existência de articulações hegemônicas são dadas pelos autores (idem, p.215): “a presença de forças antagonísticas e a instabilidade das fronteiras que as separam”. Aqui se esclarece um pouco mais a diferença para um antagonismo: na articulação hegemônica deve existir a instabilidade e a incerteza, as fronteiras devem ser imprecisas e estarem em cheque. É preciso haver uma “[...] vasta área de elementos flutuantes” (idem, *ibid*) para garantir a possibilidade de mudança. Uma articulação hegemônica pressupõe, portanto, a possibilidade de negociação de sentidos desses elementos flutuantes, com a constituição de “identidades tendencialmente relacionais” (idem, p.216), ou seja, identidades que se

aproximam de forma sobredeterminada, mas sem definição total nem de exterioridade nem de interioridade.

É nessa perspectiva que pensamos a experiência dos BCDs como constitutivas de um social em disputa: tal experiência só faz sentido em relação ao modelo hegemônico de organização para o qual ele se oferece como alternativa. Na mesma medida, o modelo (ou discurso) hegemônico também só completa a sua identidade na relação antagônica com outros discursos que o contestam.

Hegemonia é, então, um tipo de relação política. Laclau e Mouffe enfatizam que ela não é um *lugar* dentro do social, portanto dela não pode haver uma irradiação de efeitos. Parecem falar aqui sobre a não existência de um “centro” privilegiado de produção de poder. “Nenhuma lógica hegemônica pode dar conta da totalidade do social e constituir seu centro. Toda forma de poder é constituída de uma maneira pragmática e internamente ao social, através das lógicas opostas de equivalência e da diferença; o poder nunca é fundacional” (p.223).

Assim como é necessário existir uma lógica de equivalência para constituir uma formação hegemônica, também é necessária a presença da possibilidade de contínua redefinição dos espaços políticos e sociais, pois é isso que pode garantir a possibilidade de produção da hegemônica. Sem essa margem de “movimento” não há formação hegemônica possível.

Acreditamos que essa noção de hegemonia como um movimento capaz de produzir ordens precárias e contingentes de organização, pode servir de marco analítico para diferentes processos de disputa, e pensamos que a presença de experiências alternativas como os BCDs pode ser lida a partir de uma disputa hegemônica, como proposta na teoria política de Laclau. A seguir apresentamos o método de pesquisa a partir dos quais os dados foram obtidos, e na sequência os apresentamos e discutimos à luz dessa reflexão sobre hegemonia que fazem Laclau e Mouffe.

## 6 MÉTODO

Conforme antecipado na Introdução do presente texto, o método de pesquisa não foi desenhado previamente ao trabalho de campo. Foi a dinâmica de implementação dos BCD que estimulou o processo de reflexão que queremos fazer. Contudo, é relevante informar que o trabalho de campo obedeceu a um planejamento típico de pesquisa ação, em que o envolvimento das pessoas implicadas era fundamental (THIOLLENT, 1986, 1997), assim como a necessidade de gerar determinados resultados em termos de transformação e mudança (EDEN and HUXHAM, 1999).

Tal desenho de pesquisa/intervenção pressupôs dois levantamentos quantitativos que mapeassem a oferta de produtos e serviços na Vila e também o perfil de consumo das famílias, em função do pressuposto teórico e político de necessidade de articulação dessas ações no território. A organização dessas duas pesquisas é descrita nos próximos parágrafos a seguir, nesta seção.

Ao longo do processo de intervenção, de quase três anos, ficou evidente que elementos qualitativos também seriam necessários para compreender as dinâmicas locais da comunidade. Foram feitas entrevistas em profundidade com as principais lideranças locais que estão atuando na implantação dos BCD, de forma a identificar, ao mesmo tempo, a trajetória de formação das comunidades e as trajetórias pessoais das lideranças locais.

Do ponto de vista quantitativo, o mapeamento da produção, comércio e serviços foi realizado no final de 2015 em parceria com o Laboratório de Inovação e Pesquisa em Finanças Solidárias, conhecido como PalmasLab, uma iniciativa que surge como desdobramento da formação do Banco Palmas. Foi elaborado questionário direcionado aos empreendimentos e empreendedores da vila Nossa Senhora Aparecida para começar a entender a economia local. O objetivo deste mapeamento foi de obter a informação do que se produz, comercializa e quais serviços são oferecidos na comunidade.

A aplicação dos questionários em campo foi feita por jovens estudantes da comunidade e por estudantes do NEGA (Núcleo de Estudos em Gestão Alternativa, ligado à Escola de Administração da UFRGS) e a amostra foi censitária. O papel dos jovens na realização dessa pesquisa foi essencial, pois muitos pequenos empreendedores domésticos que comercializam ou prestam seus serviços de modo informal e, às vezes, também intermitente, seriam desconhecidos para a equipe externa de pesquisa ou não teriam sido identificados por ela.

Os resultados do mapeamento da produção, comércio e consumo são importantes para o Banco Comunitário poder pensar propostas de crédito e serviços que atendam as necessidades de quem produz e comercializa dentro do bairro. A síntese dos resultados da pesquisa será apresentada na seção seguinte do texto.

No final de 2016 foi realizada uma segunda pesquisa, para mapeamento do consumo e das condições de vida das famílias. O mapeamento, realizado no mês de novembro de 2016, sobre uma amostra planejada de 200 domicílios em cada comunidade, definido por plano amostral.

Novamente houve participação da comunidade para a equipe de campo, como jovens estudantes e com membros das associações para realizar esta nova etapa da pesquisa. Uma dezena de estudantes universitários de diferentes cursos trabalharam em conjunto com

moradores do bairro que apoiaram como guias locais para aplicar os questionários. A participação dos residentes locais como guias foi muito importante, pois ajudaram a identificar as ruas e apresentar a equipe de pesquisa para os moradores.

A unidade de análise do questionário é a residência, mas para entendimento da dinâmica familiar foi utilizado à figura de chefe, solicitando ao entrevistado que determinasse quem, do núcleo familiar, era entendido como “chefe da família”.

Após aplicação dos questionários, foi feita depuração e validação dos dados digitalizados em um banco de dados que foi tratado com o aplicativo NVIVO, onde foram depurados e tabulados para serem apresentados e discutidos com as comunidades. Alguns desses resultados são apresentados e discutidos na seção seguinte deste artigo.

Por fim, também foram feitas entrevistas em profundidade com quatro pessoas envolvidas na organização do BCD, que visaram conhecer as trajetórias pessoas dessas lideranças e a sua relação com a dinâmica do desenvolvimento da comunidade. A seção seguinte descreve brevemente esse histórico pessoal e comunitário, assim como os principais aspectos ligados ao processo de formação dos BCD.

## **7 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS**

A movimentação para a constituição dos BCDs em Porto Alegre inicia em 2014 com a demanda de uma comunidade (Lomba do Pinheiro) que era então atendida pela NEGA, em um projeto de extensão voltado para o desenvolvimento local a partir da perspectiva de economia solidária. O projeto de constituição do BCD não avançou nessa comunidade, mas a equipe do NEGA faz debate interno e com outras duas experiências de economia solidária de Porto Alegre, que decidem, então, estudar a viabilidade de implantação de BCDs junto a essas experiências e as comunidades onde estão inseridas.

Em 2014 a equipe do NEGA, com professores e estudantes, conhece duas experiências brasileiras de BCD: uma de caráter rural, na localidade de Matarandiba – BA e outra em área de periferia urbana da cidade de São Paulo. No final daquele ano, dois técnicos de uma Incubadora de Economia Solidária da USP vêm para Porto Alegre onde são feitas atividades de formação com a equipe do NEGA e com os membros dessas duas experiências de economia solidária.

Em 2015, iniciam-se processos de mobilização local nas duas comunidades para criação dos bancos, e em setembro daquele ano um dos fundadores do Banco Palmas faz um seminário

na UFRGS fortalecendo o processo de mobilização e organização das comunidades a partir de um ponto de vista técnico e motivacional.

O mapeamento da produção e oferta de serviços, feito também em 2015, mapeou cerca de cem empreendimentos em cada comunidade. Os resultados mostraram que dois terços dos estabelecimentos são familiares, o que permite pressupor o trabalho como extensão da vida doméstica e familiar. Também se constatou que os clientes dos estabelecimentos mapeados são predominantemente pessoas dos próprios bairros, representando também cerca de dois terços da clientela.

Existe uma variedade de tipos de atividades econômicas, como armazéns, bares, cabeleireiros, confecções, oficinas mecânicas, restaurantes, bazares e lojas de roupas, mas a grande ênfase em ambas as comunidades é o setor de serviços com quase metade dos empreendimentos. Pode se dizer que a maior parte dos empreendimentos mapeados são de pequeno e médio porte, de acordo com seu faturamento mensal.

Em 2016 são formalizadas as associações que dão base jurídica aos BCD nas duas comunidades, e as equipes de gestão dos BCD recebem capacitação para trabalharem com o aplicativo eletrônico e-dinheiro, utilizado pela Rede Brasileira de Bancos Comunitários. No mesmo ano uma pessoa de cada BCD e uma pesquisadora do NEGA visitam as experiências/comunidades onde estão o pioneiro Banco Palmas e o Banco Bem, em Vitória-ES, que tem um desenho organizativo diferente, com apoio do governo estadual. No final desse ano o NEGA faz um seminário em Porto Alegre com as equipes dos BCDs locais e com convidados de bancos comunitários de São Paulo e Vitória para discutir e planejar a continuidade do processo de implementação.

Esse conjunto de ações em parceria entre a Universidade e as duas iniciativas locais de economia solidária levaram em 2016 à formalização de associações locais que passariam a aglutinar as ações para desenvolvimento e implementação dos BCD. Nota-se, portanto, que as iniciativas apresentadas nascem 20 anos após a experiência dos primeiros bancos comunitários no Brasil, em período de notório declínio no financiamento de políticas sociais em geral, da economia solidária e das finanças solidárias, em especial. Tal perspectiva impõe limites a tais experiências, e a necessidade de criar formas diversas de formação de lastro e de financiamento da infraestrutura do banco. As evidências mostradas e discutidas na sequência ilustram essa trajetória e apresentam as formas novas com que se tem produzido a contra hegemonia.

As duas comunidades em que se desenvolvem os BCDs têm origens parecidas, por serem ocupações urbanas em que os serviços públicos e a urbanização chegaram muito depois dos moradores, e a partir de lutas sociais, manifestações públicas e forte participação nas

instâncias do orçamento participativo de Porto Alegre, quando este vigorou. Em ambas, as mobilizações também tiveram apoio de igrejas locais e, ao menos em parte, pareciam animadas pela ética de solidariedade que marcaram alguns setores progressistas da igreja católica nos anos 1980 e 1990.

O surgimento dessas comunidades pode ser pensado como resultado direto de um modelo excludente de desenvolvimento da cidade. Nas sociedades capitalistas, a lógica de acumulação e lutas sociais, intrínsecas ao desenvolvimento capitalista, são as principais forças para moldar e estruturar o espaço urbano das cidades. O exército de trabalhadores 'reserva' tende a ser concentradas geograficamente, atraído por um número limitado de territórios poderosos que surgem de acordo com sua capacidade de adaptar e implementar as normas de um lugar global (SANTOS, 2006). No caso do Brasil, a construção espacial das cidades apresenta particularmente interpretado por Santos (1979) em termos de seus dois circuitos diferentes que dividem espaços urbanos: o circuito inferior, onde a força de trabalho intensiva é aplicada e reproduzida com pouco capital e o circuito superior onde o moderno processo de produção e consumo ocorrem.

O perfil atual das comunidades, contudo, aponta para um arrefecimento significativo das lutas sociais. Atualmente as comunidades possuem algumas ruas asfaltadas, coleta de lixo, iluminação pública, fornecimento de água e esgoto, posto de saúde, escola pública e transporte coletivo, ainda que nem sempre suficientes ou livres de precarização, e distribuídos de maneira não uniforme em todos os espaços das Vilas. Ambas carecem de espaços públicos de convívio e lazer como praças e parques, e não há áreas públicas livres para abrigar tais aparelhos.

Do ponto de visto do perfil socioeconômico, ambas as vilas apresentam perfil muito semelhante e bastante próximo de dados da PNAD coletada pelo IBGE. São vilas com aproximadamente 4 a 5 mil pessoas morando, em núcleos familiares que possuem, em média 4 pessoas e renda per capita aproximada de 700 reais. Grande parte dessas rendas familiares é oriunda de atividades informais e é complementada com diversos benefícios sociais recebidos por pessoas desses núcleos, como aposentadorias, bolsa família e outros. Os domicílios são, em geral, multifamiliares (mais de uma moradia em um mesmo terreno, que foram consideradas domicílios separados para fins de pesquisa) e pode-se encontrar, além dos serviços públicos já mencionados, acesso à Internet e um *mix* de bens de consumo privado mediano. A grande maioria das casas são de alvenaria.

## **8 AS TRAJETÓRIAS DE DESENVOLVIMENTO DOS BANCOS: FORMAS DIVERSAS DE CONSTRUIR CONTRA HEGEMONIA**

Mesmo com esses perfis e históricos semelhantes, o desenvolvimento da ideia dos BCDs se deu de modo diferente em cada uma das vilas/territórios. Em alguma medida, esse desenvolvimento diverso reflete, em nosso entendimento, formas de se pensar e viver a própria economia solidária nos empreendimentos em que se deram as primeiras discussões para formação dos bancos.

Na Vila Primeira de Maio, localizada na zona sul da cidade (bairro Cascata), o empreendimento que toca o processo de formação do banco é um grupo informal com pouco mais de dez anos, que desenvolve artesanato com matérias recicláveis, e que também cria e customiza vestuário, com o uso de costura, serigrafia, bordados e outras técnicas. O grupo nunca se formalizou, tem um núcleo familiar e de vizinhança e sofre oscilações na sua constituição: pessoas entram e saem, eventualmente retornam. Comercializa seu material em brechós e feiras na própria Vila, em feiras de economia solidária (o grupo participa de várias redes articuladas por organizações de apoio) e em um espaço de comercialização dentro da UFRGS, gerido por um coletivo de dez empreendimentos.

Na Vila Nossa Senhora Aparecida, localizada na zona norte da cidade (bairro Sarandi), o empreendimento que toca o processo de formação do banco é uma cooperativa de costura formalizada há cerca de 20 anos, que produz em larga escala, já tem tradição de fornecimento de materiais para grandes eventos, como os fóruns sociais mundiais de Porto Alegre, e possui liderança política bastante atuante no movimento de economia solidária. A cooperativa tem sede própria e maquinário financiados por projetos de grande porte, nos quais a captação de recursos soma valores significativos. A cooperativa também faz parte de uma cadeia produtiva ecológica que garante o fornecimento de algodão orgânico e a produção limpa de coleções de roupa e acessórios com esse insumo. A cadeia tem reconhecimento internacional e projeta o empreendimento para circuitos e espaços importantes da economia solidária.

Com tais características, as duas experiências de formação dos bancos tomam proporções, velocidades e formatos que são distintos. Enquanto a experiência da Vila Nossa Senhora Aparecida (doravante Banco Justa Troca) seguiu muito fortemente a inspiração do banco Palmas, a experiência da Vila Primeiro de Maio (doravante Banco Cascata) precisou inovar mais na sua organização.

O Banco Justa Troca recebeu aporte financeiro inicial de sindicatos internacionais, o que permitiu a formação de lastro para emissão imediata de moeda local e para as primeiras operações de microcrédito, e a moeda local (o Justo) já é aceita em alguns mercados. Já o Banco Cascata precisou fazer campanhas locais para arrecadar e revender garrafas PET e também a produção e venda de sabão feito a partir de óleo de cozinha igualmente doado por moradores.



Com isso não se chegou a receita suficiente para formação de lastro e impressão de moeda, nem para haver operações diretas de microcrédito, mas foi possível financiar algumas ações de capacitação em produção de papel a partir de reciclagem, voltadas para jovens e mulheres. Também foi possível comprar alguns alimentos de cooperativa do MST para fomentar a experiência de Feiras de Troca na comunidade, que são mediados por uma moeda ainda fictícia, a Antena.

Ao seguir os passos das experiências pioneiras de BCD, o Banco Justa Troca precisou ter uma pessoa dedicada ao papel de agente de crédito, cujo custeio foi primeiramente viabilizado por financiamento externo de extensão adaptado pela UFRGS, de modo que um bolsista pode fazer esse papel. Ao final do projeto, o custeio da remuneração passou a ser feito com o lastro do banco e foi depois descontinuado para ser avaliar outras formas de ter esse papel cumprido sem comprometer a capacidade de investimento do banco. Já no banco Cascata, há ainda relutância das pessoas envolvidas em operar crédito, e a própria escala de movimentação financeira, sensivelmente menor que na outra experiência, leva a associação a pensar outras ações de incidência local. As feiras de troca tem ganhado forte adesão da comunidade. As mulheres envolvidas na iniciativa local tem trabalhado em brechós da Cáritas brasileira em troca de receber roupas que a organização recebe em doação, que são depois customizadas para venda ou para formação de um “lastro” para as feiras de trocas.

As movimentações financeiras tem sido, portanto, distintas nas duas experiências: uma é mais próxima da replicação de mecanismos econômicos tradicionais, enquanto outra tem provocado outras formas de relação de valor e de circulação de valor. Ambas tem no horizonte a possibilidade de desvios às práticas capitalistas, ou diferentes formas de subversão ou enfrentamento das formas hegemônicas de satisfação de necessidades materiais.

## **9 TENSIONAMENTOS E ACOMODAÇÕES PROVOCADOS PELOS BCDS**

A proposta política da economia solidária e de suas diferentes manifestações, inclusive os BCDs - pensados como uma estratégia particular das chamadas finanças solidárias - aponta para um antagonismo que, visto a partir da teoria política de Laclau, só consegue se definir de forma precária e sobredeterminada em relação ao modo econômico hegemônico do capitalismo. Isso significa dizer que é difícil, senão impossível, definir a identidade de lutas anticapitalistas a partir de uma positividade plena, dado que as mesmas só podem ser entendidas por uma dada

exterioridade que pode coincidir com o que estamos chamando de uma ordem capitalista hegemônica.

Assumida tal perspectiva teórica e analítica, é preciso localizar os BCDs como experiências contra hegemônicas de organização do trabalho e da economia. Sousa Santos (2002) localiza as experiências alternativas de produção no campo de uma globalização contra hegemônica que enfrenta os avanços neoliberais do final do século XX e início do século XIX. tais experiências não são tomadas como uma alternativa única (e substituta) à ordem capitalista, mas como um conjunto de experiências que ampliam o chamado cânone da produção, que precisam se tornar viáveis no próprio contexto de dominação capitalista que elas contestam. Em suas próprias palavras, elas ampliam “[...] o espectro do possível através da experimentação e da reflexão acerca de alternativas que representam formas de sociedade mais justas” (SOUSA SANTOS, 202, p.25).

Para o referido autor, tais experiências inovadoras de produção geram efeitos importantes na esfera pessoal de vida dos envolvidos, como a melhora de suas condições materiais e sociais de vida; mas também ampliam os *campos sociais* em que formas não capitalistas de produção (que nós preferimos chamar de formas não capitalistas de trabalho) se fazem presentes, questão que lhe é cara na perspectiva que defende de uma hermenêutica das emergências<sup>4</sup>.

A teoria política de Laclau nos leva a pensar essa coexistência a partir da leitura neogramsciana de hegemonia, em que a mesma é tomada como um tipo de relação política permanente em que o social não está decidido nem definido a priori. A presença de relações antagônicas, como as que se pode perceber entre as práticas propostas pelos BCDs e as relações econômicas ditas “tradicionais”, marcam um quadro de indecidibilidade, e a exposição aberta do antagonismo é ao mesmo tempo potencial e expressão de transformações cujo alcance e velocidade são de difíceis mensuração. Contudo, nos parece igualmente inegável que tal tipo de leitura coloca o conflito e as lutas sociais como constitutivas do social, de modo que as constantes reacomodações – que Laclau chamaria de pontos nodais – podem ser pensadas como estabilidades efêmeras e precárias que estão abertas para possibilidades diversas e renovadas de outras reacomodações.

---

<sup>4</sup> A obra de Sousa Santos tem uma preocupação particular como desperdício da experiência, ou o que ele chamou de epistemicídio, processo através do qual a ciência positivista e as formas canônicas de produção de conhecimento em ciências sociais desconsidera e invisibiliza as formas organizativas não hegemônicas. Para mais detalhes ver do autor especialmente “Um discurso sobre as ciências” e “Crítica da razão indolente”, além do artigo “Da sociologia das ausências para a sociologia das emergências”.

Longe de se pensar tal perspectiva como uma presunção ingênua de possível realização de uma transformação “tout court”, a teoria política do discurso coloca o social em aberto e, em alguma medida, oferece um interessante instrumental analítico para se analisar o que Honeth (1992) chamou de *luta por reconhecimento*, e que coloca as transformações sociais em uma perspectiva dialética. Pensamos que esta é ainda uma trilha nova para pensar os movimentos e experiências ditos contra hegemônicos, e que o presente texto quer colocar em debate.

## 10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto procurou sustentar uma tese de que experiências contra hegemônicas como os Bancos Comunitários de Desenvolvimento podem representar movimentos de desacomodação e reacomodação da ordem capitalista hegemônica. Apresentamos o processo de formação e alguns impasses e desafios de duas experiências de BCDs na região sul do país, assim como suas distintas formas de fazer enfrentamentos a essa referida ordem. Fizemos algumas digressões iniciais com as categorias território e com a teoria política do discurso de Ernesto Laclau para problematizar, por um lado, o enraizamento e as relações locais dessas experiências; e as provocações contra hegemônicas que tais experiências suscitam.

As reflexões se apoiaram em dados empíricos das experiências e dos seus territórios de origem, e as colocaram em cotejamento com as categorias teóricas sumariamente apresentadas. É evidente que a discussão precisaria se ampliar para além dos limites do texto, mas entendemos que aqui importantes provocações são feitas para recolocar a questão dos BCDs em perspectivas teóricas que são novas para o campo da economia solidária e da gestão social.

Com isso, entendemos que o texto cumpre uma função científica importante de estimular debates novos. Sem dúvida, estudos complementares a respeito da própria dinâmica organizacional e política dessas experiências, analisadas à luz do mesmo referencial teórico podem constituir, entre outros temas e propostas, uma futura agenda de pesquisa e de reflexões para o campo.

## REFERÊNCIAS

- EDEN, Colin e HUXHAM, Chris. (1999). Pesquisa-ação no estudo das organizações. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R.. *Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, p.93-117.
- FAÉ, R., GOULART, S., & ABDALA, P. R. (2016). Estratégia nacional de desenvolvimento nos governos Lula e Dilma: transformação neoliberal. *RAC*, 10(1), 1–18.
- FURTADO, C. (1974) *O mito do desenvolvimento econômico (3rd ed.)*. Paz e Terra.
- FARIAS, C. (2017). Money is the root of all evil? – Or is it? Recreating culture through every day neutraling practices. In: *Organization Studies*. v.38, issue:6, p.775-793.
- FRANÇA FILHO, G.C. Considerações sobre um marco teórico-analítico para as experiências dos bancos comunitários (2008). In: SILVA Jr. J.T.; MASIH, R.T.; CANÇADO, A.C.; SHOMMER, P.C. (orgs.). *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. 1ª.ed. Juazeiro do Norte: Editora UFC; p. 113-124.
- GIBSON-GRAHAM JK (2008) Diverse economies: Performative practices for ‘other worlds’. *Progress in Human Geography* 32(5): 613–632.
- GUBRIUM, J.F. and HOLTEIN, J.A. (2000). Analyzing interpretative practice. In: DENZIN, N.K. and LINCOLN, Y.S. (eds.). *The handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage, 2<sup>nd</sup> ed., p.487-508.
- HONETH, A. (2003) *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34.
- LACLAU, E.; MOUFFE, C. (2001) *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. 2<sup>nd</sup> ed. London: Verso Books.
- MOURA, M. S.; MEIRA, L. Desafios da Gestão de Empreendimentos Solidários. In: Revista Bahia Análise e Dados. Salvador: SEI/Governo da Bahia, 2002. v. 12, n. 1, p. 77-84. Jun 2002.
- NETO SEGUNDO, J.M.; MAGALHÃES, S. (2009). Bancos Comunitários. In: Textos para discussão IPEA. n.41, *Economia solidária e políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- RAFFESTIN, C. (2012). Space, territory, and territoriality. *Environment and Planning D: Society and Space*, 30(1), 121–141. <http://doi.org/10.1068/d21311>
- RIGO, A.S.; FRANÇA FILHO, G.C.; LEAL, L.P. (2015). Moedas Sociais nos Bancos Comunitários de Desenvolvimento: a Experiência das Conchas em Matarandiba/BA. In: *Revista Interdisciplinar de gestão social*. V.4, n.2, maio/ago 2015.
- SANTOS, M. (1979). *O espaço dividido*. São Paulo: Francisco Alves.
- SANTOS, M. (1999). O Dinheiro e o Território. *Geographia*, 1(1), 7–13.

SANTOS, M. (2005). O Retorno do Território. OSAL, 6(16), 255–261.

SANTOS, M. (2006). *A natureza do espaço* (4th ed.). São Paulo: Edusp.

SOUSA SANTOS, B. (2002). Introdução: para ampliar o cânone da produção. In: SOUSA SANTOS, B. (org.). *Produzir para viver*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 23-77.

SILVA Jr. J.T. (2007). *Bancos Comunitários e Desenvolvimento Territorial: Analisando as Singularidades destas Experiências de Microfinanças Solidárias*. In: VI Conferencia Regional de ISTR para America Latina Y el Caribe. [Anais]. Salvador – BA, 8-11/11/2007.

SOUZA, J (2010). *Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?* Belo Horizonte: Editora UFMG.

THIOLLENT, M. (1986) **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez/editores associados.

\_\_\_\_\_. (1997) **Pesquisa-ação nas organizações**. São Paulo: Atlas.

## QUEM CUIDA, AMA? TRABALHO AGROECOLÓGICO E (RE)SIGNIFICAÇÕES EM UM ASSENTAMENTO RURAL

*Leonardo Victor de Sá Pinheiro<sup>1</sup>  
José de Queiroz Pinheiro<sup>2</sup>  
Fernanda Fernandes Gurgel<sup>3</sup>*

### Resumo

A relação com o lugar pode desempenhar um importante papel na forma como o produtor rural pode ser emocionalmente ligado à sua terra e a comunidade a qual pertence, servindo como um relevante meio de compreensão das ações de cuidado e preservação da natureza, além da predisposição para um maior engajamento em práticas de gestão social. Nessa perspectiva, traçou-se como objetivo geral desta pesquisa investigar a natureza da relação com o lugar, a partir das vivências de produtores agroecológicos de uma comunidade rural localizada no interior do Estado do Rio Grande do Norte. Para isso, foi adotada uma abordagem qualitativa, de inspiração etnográfica, cujos dados foram construídos por meio da realização de observação participante e entrevistas semiestruturadas. O corpus foi analisado com base na análise de conteúdo temática, de lógica interpretativista, utilizando-se o auxílio do software ATLAS.ti. Verificou-se a existência de diferentes aspectos da relação dos agricultores com o lugar, revelando um vínculo multidimensional formado por variadas formas de significação dos participantes investigados. A agricultura e o processo de luta e conquista da terra se confunde com a própria história das famílias dos moradores, ocupando determinada centralidade do papel da terra ao influenciar tanto na dimensão funcional como nas dimensões simbólicas e espirituais. Também foi possível observar diferentes posicionamentos nas formas de ser, trabalhar e viver, impulsionando novas formas de relação e (re)significação do lugar, materializadas no gostar de morar e no desejo de permanecer morando no lugar.

**Palavras-chave:** Agroecologia. Relação com o Lugar. Gestão Social. Psicologia Ambiental.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), leonardopinheiro@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), pinheiro@cchla.ufrn.br

<sup>3</sup> Doutora em Psicologia, Faculdade de Ciências da Saúde do Trairí (FACISA/UFRN), fernandafgurgel@hotmail.com

## WHO CARES, LOVES? AGROECOLOGICAL WORK AND (RE)SIGNIFICATIONS IN A RURAL SETTLEMENT

### Abstract

The relationship with the place can play an important role in how the rural producer can be emotionally connected to his land and the community to which he belongs, serving as a relevant means of understanding the actions of care and preservation of nature, as well as the predisposition to greater engagement in social management practices. In this perspective, the general objective of this research was to investigate the nature of the relationship with the place, based on the experiences of agroecological producers of a rural community located in the interior of the State of Rio Grande do Norte. For this, a qualitative, ethnographic-inspired approach was adopted, whose data were constructed through participant observation and semi-structured interviews. The corpus was analyzed based on the analysis of thematic content, of interpretative logic, using the aid of the software ATLAS.ti. It was verified the existence of different aspects of the relation of the farmers with the place, revealing a multidimensional link formed by several forms of signification of the investigated participants. Agriculture and the process of struggle and conquest of the land is confused with the history of the families of the inhabitants, occupying a certain centrality of the land's role by influencing both the functional dimension and the symbolic and spiritual dimensions. It was also possible to observe different positions in the ways of being, working and living, impelling new forms of relationship and (re) signification of the place, materialized in liking to live and in the desire to remain living in the place.

**Keywords:** Agroecology. Relationship with the Place. Social Management. Environmental Psychology.

## 1 INTRODUÇÃO

Diante da crescente necessidade de produção de alimentos, a agricultura tem se mostrado um fator importante na modificação dos espaços naturais, tendo o trabalhador rural um papel fundamental nessa transformação. Considerada uma das atividades mais impactantes sobre o ambiente em nível mundial (FAO, 2006), o cultivo de alimentos por meio de práticas não conservacionistas acarreta em uma série de consequências nocivas ao ser humano e a natureza, refletida no aumento da abordagem sobre os problemas associados à produção, consumo, saúde e meio ambiente. Nesse sentido, a falta de sustentabilidade no campo remete à necessidade de soluções emergenciais que visem minimizar a disparidade existente entre os diferentes modos de produção e os impactos socioambientais.

Contrapondo-se ao modo de produção agrícola hegemônico e na tentativa de resgatar um tempo em que ainda era possível ter à mesa alimentos frescos e de boa qualidade, um novo mercado é impulsionado pela crescente demanda de consumidores que procuram alternativas para uma alimentação mais saudável, sem agredir a natureza. Ao buscar romper com os bloqueios impostos pelo regime de cultivo químico-dependente, a agroecologia surge como uma proposta alternativa para minimizar os problemas ocasionados pela modernização da agricultura, buscando, dentre outras coisas, denunciar os efeitos do agronegócio e conquistar uma maior autonomia dos agricultores. Nesse âmbito, Zamberlam e Froncheti (2012) acreditam que “a questão agroecológica nos coloca novos desafios na relação, na inter-relação e na dialogação não só entre o homem e a natureza, mas com todas as coisas existentes” (p. 7).

Ao considerar que as transformações na forma de cultivo podem ocasionar em diferentes maneiras de perceber e significar o ambiente, há uma necessidade de abordar contextualmente e compreender as complexidades geradas pelas mudanças no modo de produzir e agir em relação ao lugar. Por serem dinâmicos e continuarem a se regenerar à medida que as pessoas se esforçam para se adaptarem aos seus novos significados, alguns lugares são traduzidos em fortes vínculos emocionais, influenciando atitudes e comportamentos. Portanto, em qualquer esforço de transformação, é imperativo entender o nível e forma de vínculo e os significados associados a esses lugares (Ujang & Zakariya, 2015).

Para Cheshire, Meurk e Woods (2013), a prática da agricultura vincula o agricultor à terra, promovendo forte sentimento de apego ao lugar, o que contrasta com a percepção de mobilidade e desenraizamento da população não-agrícola na sociedade contemporânea. Levando-se em consideração que as pessoas se tornam mais motivadas a buscar permanecer, proteger e melhorar os lugares que são significativos para ela (Manzo & Perkins, 2006), o



vínculo afetivo ao lugar pode contribuir para uma maior ação e engajamento em práticas socioambientais na comunidade.

Embora haja poucas pesquisas que investiguem especificamente a perspectiva de agricultores agroecológicos, sua relação com o lugar e o uso dos recursos naturais, estudos empíricos sugerem que os vínculos relacionados ao lugar como, por exemplo, identidade, senso e apego ao lugar, estão envolvidos de alguma forma com práticas agrícolas sustentáveis, preservação e cuidado ambiental (Anderson, Williams, & Ford, 2013; Lincoln & Ardoin, 2015). De acordo com Lincoln e Ardoin (2015), as investigações existentes abordaram apenas tangencialmente as práticas ambientais e socialmente benéficas realizadas pelos agricultores e a relação com o lugar. Nesse sentido, a agricultura pode, portanto, “envolver uma complexa interface entre as influências particulares, sociais, financeiras e ambientais” (Morgan, Hine, Bhullar, & Loi, 2015, p. 36), resultando em um conjunto único de desafios.

Considerado como um espaço plural, constituído por um processo dinâmico de constante reestruturação, o ambiente rural passa a absorver diferentes modos de identificação e de afiliação com o território (Saforcada, 2015). Sendo assim, destaca-se, segundo Wanderley (2001), a necessidade de se investigar os valores e as práticas sociais dessa população, uma vez que estes podem intensificar ainda mais o sentimento de pertencimento a um lugar e de identidade territorial. Ademais, conhecer essas relações pode proporcionar subsídios para entender as cognições e afetos dos produtores agroecológicos com o campo e a natureza, que, direta e indiretamente, orientam suas práticas cotidianas, além de poder contribuir com a elaboração de propostas para um desenvolvimento rural e agrícola verdadeiramente mais sustentável.

Com base na revisão da literatura que será apresentada a seguir, constatou-se que os estudos envolvendo o contexto rural e as relações socioambientais ainda são escassos, principalmente em relação ao vínculo afetivo em áreas rurais e agrícolas. Diante disso, o estudo pretende investigar a natureza do vínculo afetivo dos produtores agroecológicos com o lugar, mais especificamente em um assentamento rural localizado no interior do Estado do Rio Grande do Norte. A realização do presente estudo possibilitará tratar esse tema além das fronteiras disciplinares, apresentando a contribuição para que novos olhares sejam lançados na discussão sobre a problemática investigada.

A literatura-base utilizada para fundamentação deste trabalho será explorada na próxima seção, identificando-se os aspectos-chaves que ajudarão na compreensão das análises e discussões. Em seguida, são descritos os procedimentos metodológicos que serviram de direcionamento para a condução da pesquisa, abordando-se as escolhas epistemológicas, bem

como o processo de construção e análise dos dados. Na quarta seção são apresentados as análises e discussão dos resultados encontrados com base nas evidências empíricas do estudo. Por fim, a última seção é reservada para as considerações finais das principais contribuições que foram encontradas e sugestões para pesquisas futuras.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 A RELAÇÃO COM O LUGAR E O (VI) VER RURAL

A ligação com a terra, da qual direta ou indiretamente extraímos nossa subsistência, e as realizações da sociedade sempre estiveram presentes na história das comunidades humanas (Williams, 2011). O vínculo a um lugar, segundo Hummon (1992), reflete o nível de envolvimento social e compromisso individual com o local, especialmente em ambientes rurais em que o tamanho e o tipo de comunidade podem exercer níveis de satisfação maiores do que em contextos urbanos.

Nesse âmbito, estudos sobre a relação com o lugar têm exercido fascínio e curiosidades nos últimos anos, recebendo grande atenção por parte da psicologia e, particularmente, dos estudos que investigam as interações humano-ambientais (Hidalgo & Hernandez, 2001; Raymond, Brown & Weber, 2010; Scannell & Gifford, 2010a). Pesquisada por diversos campos de estudos, a interdisciplinaridade desse tema investiga, por diferentes ângulos, os vínculos afetivos que as pessoas desenvolvem em relação a determinados lugares. Ao longo das últimas décadas, diversas pesquisas nacionais e internacionais passaram a abordar o tema em relação às mais diferentes áreas do conhecimento como, por exemplo, sociologia, antropologia, psicologia, arquitetura, administração, turismo, geografia humana, agricultura, ciências da saúde, dentre outras (Felippe & Kuhnen, 2012; Giuliani, 2003; Hidalgo & Hernandez, 2001; Lewicka, 2011; Scannell & Gifford, 2010a; Vaske & Kobrin, 2001).

Atualmente, existe uma crescente e extensa quantidade de estudos que procuram abordar as relações das pessoas com os lugares como uma espécie de apego ao lugar, também conhecido como *place attachment*. Nesse contexto, levando-se em consideração que “compreender as relações complexas entre as pessoas e o lugar pode ser extremamente desafiador e ilusório” (Walker & Ryan, 2008, p. 141), Raymond, Brown e Weber (2010) propõem um modelo de análise do apego ao lugar para áreas rurais e de ambientes naturais, sugerindo a existência de cinco dimensões de apego ao lugar que são divididas em três contextos, conforme apresentado na figura 1.

**Figura 1** – Modelo tripolar de apego ao lugar



Fonte: adaptado de Raymond, Brown e Weber (2010).

O primeiro contexto refere-se ao vínculo pessoal, composto pelas dimensões de identidade e dependência de lugar. Esse contexto ressalta o significado atribuído às dimensões do *self*, como a mistura de sentimentos sobre as configurações físicas específicas e as ligações simbólicas com o lugar, além das conexões funcionais ou dirigidas a objetivos pretendidos. Já o segundo contexto aborda as características do ambiente natural como um fator influenciador do apego ao lugar, destacando-se a ligação/conexão da pessoa com a natureza. Por sua vez, o terceiro remete ao contexto social, considerando a importância do papel da comunidade na formação do apego ao lugar e a relação existente do vínculo do indivíduo com a família e amigos.

De acordo com Lewicka (2005), a ligação afetiva com um lugar proporciona condições psicológicas que levarão a efeitos benéficos tanto para a pessoa como para a comunidade a que pertence. Sendo assim, o conceito de comunidade local estaria intimamente ligado a um senso de pertencimento ou apego à comunidade, formado por redes sociais que funcionam em espaços geográficos bem definidos (Giuliani, 2004). Já para Scannell e Gifford (2017), o vínculo ao lugar pode gerar a sensação de pertencimento, conectando simbolicamente as pessoas dos seus antepassados e culturas, além de reforçar os laços sociais com os membros da comunidade, o que pode resultar em benefícios para todo o grupo.

Apesar de ser crescente o interesse pelo tema, poucos estudos nacionais dedicados à investigação da relação com o lugar foram evidenciados. Essa carência de estudos na área também é destacada por Felipe e Kuhnen (2012) ao afirmarem que “a falta de produção nacional com atenção específica a laços afetivos com lugares denuncia um descompasso de

interesses entre nações, compreensível, em certa medida, pelo fato de a produção internacional mais expressiva sobre o tema ser notadamente recente” (p. 615).

## 2.2 ENGAJAMENTO SOCIOAMBIENTAL E A RELAÇÃO COM O LUGAR

Apesar do crescente interesse nos estudos que investigam a ligação com o lugar e a relação socioambiental (Lewicka, 2005; Morgan et al., 2015; Mullendore, Ulrich-Schad, & Prokopy, 2015; Takahashi & Selfa, 2015; Vaske & Kobrin, 2001; Walker & Ryan, 2008), esta associação não se apresenta de forma clara e bem definida (Scannell & Gifford, 2010b). Com isso, ao longo das últimas décadas, o entendimento dessa relação vem se tornando um desafio para os que se proõem à sua investigação, sendo suas pesquisas alvo de constantes contradições.

A afinidade do indivíduo ao lugar e as ações de participação e controle relacionados a práticas socioambientais foram verificados em alguns estudos (Brown, Perkins & Brown, 2003; Brown, Perkins & Brown, 2004; Kelly & Hosking, 2008; Lewicka, 2005; Manzo & Perkins, 2006; Wakefield, Elliott, Cole & Eyles, 2001; Walker & Ryan, 2008), que identificaram uma estreita relação entre o vínculo afetivo ao lugar e a predisposição para o engajamento em ações sociais na comunidade. De acordo com Lewicka (2005), diversas pesquisas demonstram que o apego ao lugar pode contribuir para a atividade cívica tanto do indivíduo como da comunidade em geral, o que pode ser representado por ações de comportamentos sustentáveis, ecológicos e reações a invasão de seus territórios. Segundo a autora, o apego ao lugar pode incentivar e motivar o envolvimento em ações cívicas através dos laços de vizinhança presentes no lugar, do capital cultural, o tempo de residência e o interesse nas raízes da história familiar.

Os estudos que investigam os vínculos emocionais com lugares em associação com os laços sociais e a territorialidade geralmente apresentam uma compreensão sistêmica do fenômeno (Felippe & Kuhnen, 2012). Nesse sentido, um conjunto acumulado de evidências foram detectados por Scannell e Gifford (2017), demonstrando alguns benefícios psicológicos atribuídos ao vínculo pessoa – lugar, tais como: memórias, pertencimento, relaxamento, emoções positivas, apoio à atividade, conforto/segurança, crescimento pessoal, liberdade, entretenimento, conexão com a natureza, benefícios práticos, privacidade e estética. Portanto, influenciada por fatores sociais e ambientais, a relação afetiva com o lugar pode servir como forte motivação para estratégias de proteção e cuidado com o ambiente, seja em nível individual ou grupal (Walker & Ryan, 2008).

Pesquisas realizadas por Lokocz, Ryan e Sadler (2011) e Walker e Ryan (2008) detectaram que o nível de apego de uma comunidade rural ao lugar teria uma forte ligação com

a predisposição desses moradores para se envolverem no planejamento de estratégias de conservação e uso da terra. Nesse sentido, Bruno, Profice, Aguiar e Ferraz (2018) acreditam que o sentimento de pertencimento de uma pessoa a um lugar e a uma comunidade pode proporcionar, em nível individual, maior sensação de bem-estar, satisfação e qualidade de vida. Já em nível comunitário, pode estimular um maior sentimento de força comunitária, participação e mobilização na busca pela mudança social. De acordo com os autores, “não resta dúvida de que nos contextos rurais a interação cotidiana com ambientes, seres e processos naturais contribui para o apego ao lugar” (Bruno, Profice, Aguiar & Ferraz, 2018, p. 224), contribuindo, portanto, para um maior envolvimento em ações de cuidado socioambiental.

Diante dos estudos apresentados anteriormente, faz-se necessário que mais pesquisas sejam realizadas para analisar o compromisso ambiental e a relação com o lugar, especialmente em contextos rurais (Gosling & Williams, 2010). De fato, pode-se perceber a existência de fortes indícios para a ligação entre o vínculo ao lugar e as práticas de engajamento socioambientais, motivando a realização de novas investigações que consigam aprofundar e analisar essa relação.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Esta pesquisa está ancorada nos princípios da abordagem qualitativa, de inspiração etnográfica e caráter exploratório. Alinhada a uma abordagem que possibilita dar voz aos sujeitos do estudo, é adotado um posicionamento com ênfase no paradigma interpretativista, assumindo-se, portanto, a subjetividade do pesquisador. Apoiado no argumento de Daft e Weick (2005), que entende o sistema interpretativo como sendo uma atividade social complexa que não pode ser tratada por técnicas precisas de mensuração, tal escolha se deve ao fato de essa abordagem permitir acessar sob novos pontos de vista a riqueza das informações pesquisadas.

Ao permitir um mergulho com maior profundidade no contexto e nas informações, a estratégia de estudo de caso proporcionou uma melhor investigação e compreensão do tema proposto, possibilitando, assim, uma maior reflexão para a discussão dos problemas relacionados. Nessa perspectiva, segundo Merriam (1988); Patton (2002) e Stake (1994), casos podem ser constituídos por indivíduos, grupos, programas, instituição, processo, culturas, regiões, Estados, empresa, incidentes críticos, unidade social ou um determinado grupo de pessoas que compartilham o mesmo ambiente e a mesma experiência. No presente estudo, o caso foi constituído pelo conjunto de agricultores que realizaram a transição do cultivo

convencional para o agroecológico no assentamento rural Canto da Ilha de Cima, localizado na zona rural do município de São Miguel do Gostoso, no estado do Rio Grande do Norte.

O assentamento analisado foi escolhido devido as suas particularidades, já que diante das inúmeras dificuldades enfrentadas, foi por meio do cultivo sem a utilização de agrotóxicos e do trabalho na forma de economia solidária que algumas famílias encontraram novas alternativas de permanecer no lugar. A mudança da forma de produção foi refletida também na transformação do modo de vida da comunidade rural, influenciando em aspectos socioambientais dos moradores. Com isso, o método adotado possibilitou um melhor direcionamento para analisar a natureza do vínculo destes agricultores em um lugar que passa atualmente por plena transformação nas dimensões: social, ambiental, econômica e cultural.

Com base no pressuposto de que não é possível compreender uma dada realidade sem observar o contexto que o circunda, a observação participante foi realizada por permitir um melhor acesso do pesquisador a aspectos do comportamento humano, verificando *in loco* elementos importantes da inter-ação pessoa-ambiente. Para isso, o diário de campo foi adotado como instrumento de pesquisa, tendo em vista possibilitar o registro das informações produzidas no contexto investigado, ao serem descritos acontecimentos e fatos, assim como as impressões percebidas.

Os participantes foram escolhidos intencionalmente e por acessibilidade, sendo pesquisados dez agricultores (incluindo marido, esposa e filhos), que estão vinculados diretamente ao cultivo de alimentos agroecológicos. A quantidade de entrevistas realizadas adotou o critério de saturação teórica (Glaser & Strauss, 1967). Por representar um movimento contra-hegemônico ao padrão de produção agrícola até então existente no assentamento, entendemos que esses moradores sejam uma escolha significativa e relevante sobre o aprofundamento dos estudos de como questões sociopolíticas e ecológicas também podem influenciar a relação das pessoas com o lugar, atendendo, portanto, aos critérios relacionados ao estudo.

A realização de entrevistas também mostrou-se uma técnica adequada, principalmente, como salienta Albuquerque (2001) e Torquato et al. (2016), para o ambiente rural, onde um grande contingente de pessoas ainda são pouco alfabetizadas. As entrevistas, em sua maioria, foram realizadas durante o período em que um dos pesquisadores conviveu diretamente no assentamento, tendo tido a duração aproximada de 60 a 240 minutos. O fato de estar hospedado na casa de um dos agricultores possibilitou uma melhor proximidade e interação com as famílias assentadas, o que permitiu vivenciar diferentes momentos da vida cotidiana. Com o consentimento dos respondentes, todas as entrevistas foram gravadas para posterior transcrição.

O protocolo de entrevistas consistiu em perguntas semiestruturadas, sendo inicialmente realizadas questões de natureza sociodemográficas, tais como: idade, gênero, estado civil, escolaridade, dentre outras. Posteriormente, foram realizadas perguntas disparadoras que versaram sobre suas histórias de vida, a conquista pela terra, o começo do trabalho com a agricultura e o processo de transição do cultivo convencional para o agroecológico. Em seguida, de forma mais específica, foram conduzidas as perguntas norteadoras relacionadas às dimensões da relação com o lugar, propostos por Raymond, Brown e Weber (2010). Tais perguntas abordavam aspectos relacionados à identidade e dependência do lugar, a relação do agricultor com a natureza, com a comunidade e também com a família. Nesse sentido, procuramos estudar a afetividade a partir da integração e associação entre o físico e o social, pois não há como separá-las totalmente (Altman & Low, 1992).

O corpus construído com as entrevistas e o diário de campo foi analisado com base na análise de conteúdo temática, de lógica interpretativista (Braun & Clarke, 2006). Tal lógica foi escolhida por possibilitar uma melhor identificação e análise dos temas que foram significativos e recorrentes na fala dos entrevistados, além de viabilizar a interpretação dos aspectos importantes para o cumprimento do objetivo da pesquisa. Para isso, foi utilizado o *software* ATLAS.ti como ferramenta de apoio para o tratamento, manuseio e organização dos dados, auxiliando, assim, o processo de interpretação.

## **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Através das observações realizadas e das narrativas dos entrevistados, procuramos entender as suas relações afetivas com o lugar. A seguir, são apresentados os relatos de alguns agricultores e agricultoras, moradores do assentamento, que revelam aspectos do vínculo afetivo relacionado ao lugar. A partir da identificação desse(s) vínculo(s) e reconhecimento, podemos observar como esses moradores se relacionam, significam e percebem o ambiente, contribuindo para um melhor entendimento do fenômeno analisado.

### **4.1 ROMPENDO CERCAS: POR UM LUGAR PARA CHAMAR DE “MEU”**

Localizado na zona rural da cidade de São Miguel do Gostoso, no Estado do Rio Grande do Norte, o assentamento Canto da Ilha de Cima fica a aproximadamente 25 km de distância

da sede municipal, perto do litoral. Boa parte da estrada que leva até o lugar é precária, com estrada carrossal, formada por barro e areia proveniente das dunas, o que deixa o acesso ainda mais difícil.

Com uma história marcada por muitos conflitos e ameaças, o assentamento teve início oficialmente em 1995, quando algumas famílias de trabalhadores e trabalhadoras rurais lutaram, ocuparam e conquistaram o seu pedaço de terra. De acordo com os moradores mais antigos, no local havia uma fazenda que não era utilizada pelo antigo proprietário, o que motivou, diante da necessidade de terras para o cultivo e sobrevivência, que algumas pessoas utilizassem parte da propriedade para suas plantações.

O processo de formação do assentamento tornou-se uma realidade por meio do apoio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e também da mobilização de alguns moradores das comunidades vizinhas, que se mobilizaram e resistiram em luta pela terra. Formada inicialmente por uma comunidade de 89 famílias que residem em duas Agrovilas (Canto da Ilha de Cima I e Canto da Ilha de Cima II), atualmente, mesmo com a saída de muitos moradores, o assentamento conta com um quantitativo bem maior de pessoas, tendo em vista o crescimento das famílias que já ocupavam e a chegada de novos habitantes no lugar.

Alguns dos agricultores assentados contaram que durante a infância, quando ainda viviam em uma das comunidades vizinhas, brincavam cotidianamente nas dunas e nos terrenos próximos à antiga fazenda, pois consideravam tudo “uma coisa só”. Com o passar dos anos, a utilização da terra se tornava cada vez mais uma condição essencial para a sobrevivência dos agricultores, garantindo suas subsistências e fonte de renda.

Os relatos demonstraram que uma das principais razões de ligação com o lugar se deve ao fato deste ter sido onde cresceram, brincavam com amigos e, ao mesmo tempo, ajudavam a família (pais e avós) na plantação quando criança. Tais experiências vividas estão ligadas à influência que as memórias da infância podem exercer na relação com o lugar, de modo que as histórias desse passado ambiental podem ser elementos importantes da dimensão temporal na estruturação da identidade social e do lugar (Medeiros, 2005).

Segundo os relatos, foi possível verificar, *a priori*, que os moradores já realizavam formas de apropriação do espaço aonde futuramente viria a ser o assentamento. Este espaço, apropriado tanto pelo coletivo quanto pelo sujeito em sua singularidade, fez com que o lugar fosse transformado com o seu trabalho na terra, ganhando importância e significado. Ao envolver uma complexidade de interações entre o ser humano e o ambiente, Pol (1996) esclarece que o processo de apropriação ocorre não somente da pessoa para o espaço, mas também ao contrário.



Ou seja, assim como o indivíduo transforma o espaço, este também o transforma, refletindo sua identidade e estilo de vida que estão ligados aos modos de ser e fazer.

Nesse sentido, entende-se que a apropriação do lugar para o trabalho e lazer foi um aspecto importante no desenvolvimento do que pode ser uma espécie de sentimento de pertença ao lugar, principalmente pela utilização da terra para o cultivo de alimentos, como pode ser verificado na fala do agricultor, a seguir:

Eu fui um dos fundadores disso aqui... acreditei, né? Eu acreditei que isso aqui dava certo e, graças a Deus, pra mim, tá dando certo. E eu sinto prazer de viver aqui porque eu tive uma luta grande, saí graças à Deus vitorioso. Não só eu, mas todo o assentamento saiu vitorioso, né? Que a gente conquistou o nosso espaço, né, que a gente queria a terra que a gente conquistou. Eu uso bem essa terra, eu uso bem porque eu planto, eu colho, eu crio [...]. (Ramiro, 55 anos)

Muitas explicações em relação ao assentamento também giravam em torno do sentimento de amor, orgulho, gratidão e o prazer de trabalhar e viver da agricultura. A tranquilidade encontrada no lugar muitas vezes era apontada de forma contrastante com a vida corrida, os perigos e as incertezas da cidade grande. Alguns produtores já chegaram, inclusive, a morar na capital, mas, como não se adaptaram ao cotidiano da cidade, retornaram ao assentamento.

Segundo Proshansky, Fabian e Kaminoff (1983), a identidade do lugar refere-se à mistura de sentimentos sobre configurações físicas específicas e conexões simbólicas ao lugar, definindo quem somos. Nesse sentido, a identificação com o assentamento também se afirma pela conquista da terra e da possibilidade de produzir no que agora é “seu”, aspecto que emerge diante das narrativas das diferentes histórias de vida e do desejo de permanecer morando no lugar. Ademais, autores como Santos (1997) e Bauman (2002) acreditam que o lugar é construído a partir das relações sociais estabelecidas entre os indivíduos e das experiências cotidianas e espaços vividos, sendo repletos de sentimentos, e de representações, tensões e conflitos, conforme pode ser verificado a seguir com o relato da agricultora sobre o processo de luta pela terra:

Sempre eram carros de homens fortemente armados, sabe? Amedrontando com metralhadora, ia lá em casa a procura de painho... acho que eu tinha 8 anos, a gente vivia amedrontado! [...] cercaram lá na cerca e a gente não podia passar lá pra trabalhar e aí juntou todo mundo e se mobilizou... e era tanta gente com facão que foi cortar essa cerca e a gente com medo desses homem armado! Foi muito triste, mas depois da conquista... aí as coisas aconteceram. (Corina, 30 anos)

Considerando uma variedade de cenários e emoções que podem se formar e mudar através de experiências negativas e positivas em relação ao lugar, foi possível observar no assentamento investigado sentimentos ambivalentes relacionados a momentos difíceis de luta

pela terra e, ao mesmo tempo, a conquista do lugar como meio de sobrevivência e reconhecimento. As lembranças resgatadas apresentaram uma variedade de momentos alegres e tristes, fazendo com que alguns participantes se emocionassem ao lembrar da história do lugar enquanto relatava os acontecimentos. Esse sentimento nostálgico é apontado por Flemsæter (2009) como estando intimamente ligado aos locais, uma vez que a “memória e a nostalgia são aspectos-chave nos sentidos de lar e na forma como as propriedades rurais são promulgadas” (p. 206).

#### 4.2 CONSTRUINDO SABERES, CULTIVANDO RECIPROCIDADES

Após a desapropriação da fazenda e com o passar dos anos, em meio as muitas dificuldades vividas, os assentados perceberam que a conquista pela terra seria apenas o início de uma série de outros desafios a serem enfrentados. Localizado na região do semiárido potiguar, os agricultores encontraram muitas dificuldades para continuar produzindo no assentamento, principalmente devido à escassez de água decorrente da irregularidade das chuvas nos últimos anos, o empobrecimento do solo devido a utilização de substâncias químicas e a competitividade do cultivo em larga escala com o uso de agrotóxicos realizada nos municípios vizinhos. Tais dificuldades fizeram com que alguns moradores procurassem novas fontes de renda e/ou se mudassem para a cidade em busca de trabalho e melhores condições de vida, deixando o lugar e abandonando a atividade agrícola.

Diante dos problemas encontrados, um grupo de moradores se reuniu para discutir e organizar uma experiência alternativa de cultivo que possibilitasse continuar com o trabalho agrícola na região. Iniciava-se, assim, o cultivo de alimentos na forma agroecológica, possibilidade encontrada para tentar superar as contradições advindas do modo hegemônico de produção, além de proporcionar melhorias na qualidade de vida com uma alimentação mais farta e saudável, e uma renda extra para as famílias assentadas. A formação desse grupo possibilitou no lugar o surgimento de um movimento social embrionário baseado nos princípios da agroecologia e da economia solidária.

Para isso, vários mediadores governamentais e não governamentais tiveram papel fundamental no desenvolvimento da experiência agroecológica no lugar. Dentre as instituições responsáveis, destaca-se o apoio da Rede Xique Xique de Comercialização Solidária, que exerceu grande influência no processo de transição do trabalho convencional para o agroecológico, encorajando formas de comercialização mais justas e escapando da exploração dos atravessadores. Guiados pela premissa da autogestão, a ideia da Rede foi fazer com que o

cultivo e a comercialização não expressassem apenas uma troca mercadológica dos produtos, mas o estímulo a um processo de conscientização participativa e colaborativa entre os agricultores. Com isso, todos os meses os produtores participam de reuniões com a Rede, momento em que avaliam e planejam as estratégias para a produção e comercialização na feira. Apesar de também contarem com a ajuda financeira proporcionada pela criação de animais e o auxílio governamental por meio de programas como, por exemplo, o bolsa família, o cultivo nas hortas ainda é responsável pela principal fonte de renda dos produtores. Mantido como meio de sobrevivência diante das dificuldades e perspectivas de trabalho enfrentadas, os agricultores realizam a venda dos seus produtos na feira agroecológica que ocorre todas as semanas na cidade de São Miguel do Gostoso.

Com o trabalho árduo que inicia muitas vezes antes do dia nascer e sem hora certa para terminar, as famílias dos agricultores conseguem manter um ganho financeiro mais previsível com o trabalho agroecológico na forma de economia solidária. De acordo com eles, além do ganho proporcionado, a feira funciona como um meio de aproximação e comunicação direta com os consumidores, o que possibilitou reconhecer a importância dos seus trabalhos, firmando laços de amizade, confiança e fidelidade com os clientes. Nesse contexto, verificamos que além de ser um espaço de comercialização, a feira permitiu que a identidade dos agricultores ganhasse um novo significado, havendo uma nova compreensão do trabalho diante da maior proximidade com o público.

Observamos que o fato de muitos já se conhecerem e as experiências vivenciadas estimulou, ainda mais, um sentimento de cooperação e confiança mútua entre os produtores. Eles percebem que, trabalhando em conjunto e não separadamente, se tornam mais fortes, mais unidos e integrados. Ademais, o trabalho nas hortas possibilitou que os produtores deixassem de trabalhar fora de casa, com a realização dos chamados “bicos”, e se tornassem “donos do próprio negócio”, como eles mesmos se consideram, ganhando relativa autonomia e independência de trabalho e renda. Também foi observado que as unidades de produção proporcionaram certo grau de consumo e uma mudança nas relações sociais de trabalho, passando de empregado para ser empregador, conforme o agricultor relata a seguir:

Eu amo esse lugar... esse lugar aqui eu nasci, né, e tô sobrevivendo dele, aí se não fosse ele, onde é que tava, né? A gente hoje sem ter estudo pra ter um emprego melhor... se a gente não viver do que a gente faz... aí só se for roubar, mermo, que nem os outros faz por aí [...]. Eu já digo aos meninos que eu sou proprietário... Eu digo aos meninos que eu já sou um proprietário, é... como é que chama? Um empresário... que já tenho minha própria renda, né. [...] as coisas que a gente quer adiantar, a gente bota até algumas pessoa pra trabalhar....né? Já aumenta as coisa, né? (Teotônio, 44 anos)

O lugar para esses agricultores funciona, portanto, muito mais do que um endereço fixo para moradia, trabalho e lazer. É considerado como um meio de sobrevivência em que são reafirmados seus ideais identitários, possibilitando o cultivo de alimentos tanto para o próprio consumo como para a renda familiar, evidenciando uma melhoria nos padrões de vida desses trabalhadores. Nesse aspecto, percebemos também que a casa e o trabalho, diferentemente do espaço urbano, estão relacionados de forma indissociável.

Entendida como o preenchimento de objetivos e necessidades (psicológicas e físicas) proporcionados pelo ambiente à vida da pessoa (Bow & Buys, 2003), a dependência do lugar exerce uma influência funcional na relação com o lugar. A possibilidade de tirar da própria terra o sustento da família faz com que essas pessoas se sintam ainda mais ligadas ao assentamento, o que, segundo Ujang e Zakariya (2015) e Flemsæter (2009), indica uma forma de apego econômico e funcional do quanto uma pessoa se sente ligada e dependente de um lugar devido à satisfação das suas necessidades, objetivos e motivações. Tal aspecto utilitário possibilita analisar como o lugar se torna importante por proporcionar os recursos e condições necessárias que dão suporte para o cumprimento de metas específicas e atividades desejadas pelos agricultores.

#### 4.3 “SOMOS TODOS UMA FAMÍLIA SÓ”

O assentamento pode ser caracterizado tanto como um espaço de individualidades como também de vivências coletivas. As relações com a comunidade possuem uma forte influência com o contexto histórico de luta e conquista do lugar, principalmente entre os moradores mais antigos que vivenciaram todo o processo.

A união entre os moradores das comunidades vizinhas foi de fundamental relevância para que o movimento ganhasse força e resistência diante dos desafios enfrentados, sendo lembrado fortemente nos discursos dos assentados e passado para as gerações mais jovens de familiares. Como é um assentamento relativamente recente, aproximadamente 28 anos, boa parte dos moradores ainda é formada por pessoas e familiares que acompanharam a luta pela terra e presenciaram de perto a sua conquista. Essa união pode ser observada no relato do agricultor, a seguir, que enfatiza o apoio da comunidade, independente do gênero e da faixa etária, na resistência e luta pela terra:

Nós se reunimos um dia aqui, homem, mulher e criança e fomo pra dentro do mato, acho que nós tinha aproximadamente umas 200 pessoas, entre grande e pequeno, e derrubamo essa cerca na foice, estaca cortada de três pedaço, sabe?

Aí pronto, aí o negócio ficou acirrado mermo, e eu tinha muito medo [...].  
(Ramiro, 55 anos)

Ademais, além da relação com os outros agricultores, a ligação com a vizinhança também contribui como incentivo para a produção agroecológica e a relação com o lugar, já que a própria comunidade estimula o seu cultivo por meio da compra de produtos e do respeito demonstrado ao trabalho realizado. Nesse contexto, Souza, Locatel e Cunha (2007) acreditam que para as famílias rurais, especificamente as assentadas, as relações sociais constituem elementos importantes no que se refere às estratégias de sobrevivência das mesmas, servindo como meio de viabilizar a produção e comercialização agrícola, além de promover a sustentabilidade do assentamento.

Os laços de parentesco presentes no lugar também despertou especial atenção, funcionando como uma relação de suma importância para os produtores e seu modo de vida. A proximidade de moradia com pais, irmãos e demais parentes que também residem no assentamento estimula o cultivo agroecológico, fortalecendo o vínculo dos produtores com o lugar. De certa forma, mesmo tratando-se, em alguns casos, de parentesco distante, quase todas as famílias são aparentadas entre si. Com isso, a importância dos parentes e o elo existente entre as famílias assentadas não se restringe somente as estratégias de sobrevivência, desenvolvendo-se também formas de sociabilidade que são costumeiramente valorizadas em comunidades rurais. Constatou-se, portanto, que as relações com a comunidade e a família muitas vezes são vistas de forma entrelaçada, sendo considerada pelos agricultores como um importante meio de cooperação e tomada de decisões, conforme pode ser observado nas falas a seguir:

Aqui eu tinha uma irmã que morava lá na outra rua, tem minha irmã aí, tem meu irmão aqui, aí pra cá já é a família do meu marido... essa rua é uma família só! Aí já tem outro lá do final que somos cunpadre [...]. (Ermelinda, 44 anos)

Tem os parentes, tem primos, tenho cunpadre, tenho cunhado... irmã da minha mulher, irmão da minha mulher... sobrinho dela! Ela tem dois irmão assentado, tem dois sobrinho assentado, ela... eu tenho três irmão, tenho um primo, aliás tenho dois primos. Aí tem cunpadre, sabe... é tudo aproximado um do outro. Não tem muita distância, não [...]. (Ramiro, 55 anos)

A fixação de gerações é outro fenômeno conhecido, contribuindo para a construção social que une o apego ao lugar ao significado atribuído à terra (Lewicka, 2011). No mesmo sentido, Kyle e Chick (2007) apontam para a importância atribuída ao se colocar as experiências compartilhadas com a família e amigos próximos, visando à formação do significado de lugar em áreas agrícolas. Além disso, de acordo com as memórias e experiências vivenciadas no assentamento, observou-se uma ligação genealógica relacionada ao lugar, conforme proposto por Low (1992), fomentada diante do vínculo familiar presente nas histórias narradas e na herança sucessiva da propriedade.

Ao influenciar fortemente nas práticas agrícolas e tomadas de decisões, as mulheres passaram a desempenhar um novo papel social no lugar. O cultivo agroecológico e o trabalho na forma de economia solidária tiveram uma importante influência no incentivo ao protagonismo feminino no assentamento, estimulando a participação em movimentos sociais e uma maior conscientização em relação as questões de gênero na comunidade, conforme destaca a agricultora a seguir:

A economia solidária e agroecologia além do respeito com meio ambiente, tem essa questão das relações de gênero. Porque não adianta você fazer agroecologia e economia solidária se você não levar em conta o papel da mulher, né? A questão da família, do respeito. (Corina, 30 anos)

Além do que foi apontado anteriormente, foi possível verificar que o sentimento de comunidade não está relacionado apenas aos aspectos sociais, mas também aos laços que as pessoas desenvolvem com o ambiente natural, além do residencial (Bow & Buys, 2003). O sentimento de pertencer a uma comunidade com a qual se identifica pode proporcionar ao indivíduo saber que reciprocamente é possível contar com parcela de recursos da comunidade, ao mesmo tempo em que esta também requer alguma parte de seus recursos.

Nesse sentido, “pessoas cuidam e são cuidadas por aqueles aos quais sentem que pertencem” (Pretty, Chipuer & Bramston, 2003, p. 275), proporcionando, assim, um maior senso de comunidade. Hummon (1992) afirma que os envolvimento sociais locais, seja com amigos ou parentes, são fontes consistentes e significativas de laços sentimentais com os lugares. Com isso, o engajamento com a comunidade local também funciona como um importante aspecto de ligação dos agricultores ao lugar, como também aponta Flemsæter (2009).

#### **4.4 O assentamento e suas distintas territorialidades**

O assentamento Canto da Ilha de Cima é um espaço heterogêneo, caracterizado por realidades diversificadas, em que cada área apresenta particularidades a depender da forma de cultivo. Além de ser cercado por fazendas vizinhas que trabalham de acordo com o sistema convencional de produção, o lugar também possui uma antiga área coletiva de plantação, conhecida popularmente como “Velha Chica”, onde alguns produtores, que não aderiram ao sistema agroecológico, fazem uso de substâncias químicas no cultivo de seus produtos.

Ao falarem sobre o “Velha Chica”, muitas narrativas apontam para lembranças de um passado saudosista, marcado por períodos de fortes chuvas, fertilidade do solo e abundância na produção de alimentos. Atualmente, diante da escassez de água e dos problemas atrelados à

infertilidade do solo, o terreno perdeu o seu protagonismo como principal meio para a fonte de renda dos moradores, fazendo com que seja utilizado somente em períodos de chuva constante. Nesse contexto, algumas famílias passaram a encontrar na agroecologia uma nova estratégia de sobreviver e permanecer no lugar, resgatando conhecimentos já vivenciados pelas gerações anteriores e desmistificando os novos saberes advindos da agricultura “moderna”, que estava sendo utilizada até então.

As dificuldades encontradas na transição convencional-agroecológica foram - e ainda são - muitas. Dentre as principais barreiras apontadas, destacam-se o pouco conhecimento sobre o manejo e controle de pragas, o costume de se trabalhar com o uso de substâncias químicas e a baixa qualidade de saúde do solo. Além dos problemas ligados diretamente à prática agrícola, a insuficiência de água também aparece como um grande obstáculo na produção, tendo em vista que só existe um único poço para abastecer tanto as casas do assentamento como as hortas.

Nesse âmbito, observa-se também diferentes graus de alteridade entre os moradores e os produtores agroecológicos, ora aproximando, ora afastando esses atores sociais de acordo com o papel que ocupam. Assim, levando em consideração o contexto observado e a dinâmica das relações encontradas, pode haver no assentamento um encontro de duas territorialidades distintas, uma emergente que procura se consolidar - direcionada para o cultivo agroecológico - e outra que, apesar dos problemas, permanece influenciando com o modo dominante de produção – baseado no agronegócio. Paradoxalmente, o assentamento Canto da Ilha de Cima configura-se como um espaço antagônico que tanto reforça a reprodução do capital, como caminha na resistência a ele, coexistindo uma solidariedade identitária entre os agricultores convencionais e agroecológicos.

O senso de continuidade foi constantemente observado nos relatos dos entrevistados, que ressaltavam que a existência de mais poços de água e a criação de um novo projeto de irrigação poderia desenvolver melhor o lugar, possibilitando o cultivo de novos produtos e o crescimento da produção. Além disso, o interesse de conscientizar as atuais e futuras gerações sobre o modo de produção agroecológica praticado também foi mencionado, atribuindo os riscos da agricultura convencional para a sociedade e as incertezas futuras decorrentes da sua utilização.

A gente tem que passar isso pros nossos filhos, pros nossos vizinhos e nossos filhos passe pros filhos deles porque a gente não vai tá diretamente aqui, dando orientação a eles, né, e um vai passando de um pra outro até... a gente deixar, ver se a gente consegue tirar esse veneno desse país, né? (Ramiro, 55 anos)

#### **4.5 NATUREZA COMO ALIMENTO PARA O CORPO E ALMA**

Hoje em dia, parte dos lotes do assentamento ainda apresenta características da mata nativa. Entretanto, nos lotes em que existe uma maior ocupação, observa-se uma menor incidência da vegetação, que foi perdendo cada vez mais espaço para a construção das casas, ruas e plantações.

Ao analisarmos a interação dos agricultores com o ambiente natural, percebemos formas diferenciadas dessa relação, atribuindo-se características relacionadas a um perfil de afinidade ecológica e utilitarista da natureza. O perfil de afinidade ecológica está ligado aos sentimentos de contemplação, admiração e gratidão com a natureza, considerando o local de cultivo, muitas vezes, como um ambiente restaurador que é procurado para se “desligarem” e se reestabelecerem dos problemas enfrentados.

Nessa perspectiva, formas diferentes de integração com a natureza foram observadas, sendo demonstradas por meio de relações de respeito, conectividade e reciprocidade. Uma concepção de natureza punitiva também foi percebida nas falas de alguns agricultores, que enfatizavam o caráter de mutualidade da ação negativa das pessoas e as consequências ambientais provocadas, conforme o agricultor comenta a seguir:

Você respeitando, né? A natureza. Porque a natureza, ela te cobra se tu judiar com ela. (Teotônio, 44 anos)

Por outro lado, o perfil utilitarista foi observado como uma forma de apropriação funcional da natureza, levando-se em consideração os benefícios que ela pode proporcionar para a sobrevivência dos produtores. Baseado em uma visão de natureza produtivista, a interação com o ambiente natural, neste caso, foi observada como o ganho e a rentabilidade financeira ligada ao cultivo e venda dos alimentos, que passa a ser considerada também como uma forma de permanecer no lugar. A cura pela natureza também foi um forte aspecto percebido no relato dos produtores, resgatando crenças e os conhecimentos populares para o tratamento de doenças e demais enfermidades.

A diversidade de modos de perceber a natureza e as distinções que se operam por meio da sua utilização são claramente expressas nos depoimentos dos agricultores, que apresentam uma visão ambígua quanto a sua significação. Parece haver entre os agricultores agroecológicos, portanto, cosmovisões distintas de natureza, ocorrendo uma espécie de disputa paradigmática em que o modo de produção hegemônico permanece em constante rivalidade com o emergente, estando inserido constantemente nos modos de ser, trabalhar, viver e conhecer dos assentados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS



Nas últimas décadas, vários estudos trouxeram à tona a questão da relação com o lugar nos mais variados contextos. Diante disso, considerando a acentuada importância que o sistema agroecológico de produção apresenta na transformação das relações com o ambiente e entre as pessoas, esta pesquisa busca trazer o estudo da relação com o lugar também como uma proposta de pesquisa a ser utilizada nas investigações sobre as relações humano-ambientais em contextos agrícolas e rurais, de forma mais específica nos empreendimentos e grupos que trabalham sobre a forma de economia solidária.

Como verificado, a agricultura e o processo de luta e conquista da terra se confunde com a própria história das famílias dos moradores, ocupando determinada centralidade do papel da terra ao influenciar tanto na dimensão funcional como nas dimensões simbólicas e espirituais. O conjunto do *corpus* analisado até o momento nos leva a perceber as transformações na configuração da forma de uso e ocupação da propriedade, sendo elencadas, a partir das experiências e memórias, as diferentes maneiras de vivenciar a relação com o lugar.

O sentimento de pertencimento e ligação com a terra, tanto como base produtiva, como espaço de moradia, contemplação e lazer, foi verificado em diversas narrativas, demonstrando importantes elementos que direcionam para uma melhor compreensão do fenômeno investigado. Nesse sentido, o vínculo afetivo com o lugar no contexto analisado ultrapassa o entendimento do local unicamente como espaço de produção, denotando a relação com o assentamento e a terra de cultivo como um ambiente de referenciais identitários e pertencimento, caracterizados por aspectos que se assemelham à apropriação do espaço e a identidade de lugar.

Levando-se em consideração as experiências vivenciadas desde a infância até os dias atuais, vários entrevistados transmitiram memórias pessoais e familiares que foram vivenciadas no assentamento, o que demonstra que a análise da dimensão temporal não pode – e nem deve – ser desvinculada da relação com o lugar. Verificamos também que a relação com a comunidade e a família muitas vezes se sobrepõem, já que boa parte dos moradores do assentamento é formada por pessoas que, direta ou indiretamente, possuem algum vínculo de parentesco. O vínculo familiar, juntamente com as experiências de vida transmitidas por diferentes gerações, indicou uma ligação genealógica presente no lugar.

Ademais, termos e expressões como: amor, orgulho, gratidão, pertencimento e colaboração foram recorrentes no universo de alguns entrevistados, expondo a relevância e o papel do lugar para a moradia, fonte de renda e lazer. Paralelamente ao vínculo emocional, também foi observado uma forma de apego funcional e social, caracterizado pela dependência

do lugar e a conexão íntima entre o trabalho e o lar. A participação dos agricultores na Rede Xique Xique de Comercialização Solidária proporcionou um maior fortalecimento e desenvolvimento da agroecologia no território, promovendo novas configurações e atuações econômicas e sociais. Percebemos que a participação dos produtores em uma teia de organizações que incentivam suas práticas faz com que se sintam pertencentes a um grupo que possibilita a percepção de uma realidade possível e socialmente válida, bem como a formação de uma identidade social no lugar.

A existência de diferentes territorialidades encontrada reforça a disputa ideológica das formas dicotômicas de cultivo presentes no assentamento. Tal dicotomia se reflete em diferentes aspectos da relação com o lugar e a natureza. Esta, por sua vez, foi percebida de forma distinta pelos agricultores, constatando-se aspectos relacionados à apropriação da natureza de forma utilitarista e/ou por afinidade ecológica.

A polissemia caracterizada ao lugar reflete, assim, diferentes formas de vínculos. Os participantes investigados apresentaram tipos particulares de vínculos com o lugar que, por sua vez, dependiam das trajetórias de vida, das alterações no ambiente e das relações socioeconômicas e ambientais estabelecidas. Com isso, foram verificados diferentes aspectos da relação dos agricultores com o lugar, revelando um vínculo multidimensional formado por distintas formas de significação. As dimensões relacionadas à identidade e a dependência de lugar, a conectividade com a natureza, e a relação com a comunidade e a família foram importantes elementos que contribuíram para esse entendimento.

A linha que separa o cuidar do amar é tênue. Entretanto, foi possível detectar que as novas formas de cultivo e economia possibilitaram uma ressignificação positiva do trabalho e do lugar, mesmo quando não se percebia fortes vínculos e apegos. O conjunto dos dados analisados nos leva a pensar, portanto, que diferentes alternativas de agricultura e economia, como a agroecológica e a economia solidária, podem contribuir não somente para uma revalorização da própria atividade agrícola como também do meio rural e, especificamente, da terra de cultivo.

O panorama e a descrição da dinâmica social, econômica e ambiental do assentamento estudado possibilita refletir sobre o papel desses aspectos, direta ou indiretamente, associados a uma identidade social, a ocupação do espaço e a novas formas comercializar e permanecer morando no lugar. Além da importância dos mediadores governamentais e não governamentais, percebeu-se no estudo que as experiências subjetivas das pessoas no (e com o) lugar também são elementos importantes a serem considerados. Nessa transição paradigmática, observamos uma comunidade em constante transformação, o que impulsiona novas formas de relação e

(re)significação do lugar e da natureza. Pesquisas futuras poderão explorar outros e novos elementos que também auxiliam nessa relação, levando-se em consideração diferentes contextos, regiões e atividades econômicas, bem como as transformações ocorridas diante do engajamento social da população no lugar.

## REFERÊNCIAS

- Altman, I., & Low, S. (1992). *Place Attachment*. New York: Plenum Press.
- Anderson, N. M., Williams, K. J. H., & Ford, R. M. (2013). Community perceptions of plantation forestry: The association between place meanings and social representations of a contentious rural land use. *Journal of Environmental Psychology, 34*, 121-136.
- Bauman, Z. (2002). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Graficor.
- Bow, V., & Buys, L. (2003). *Sense of community and place attachment: the natural environment plays a vital role in developing a sense of community*. Social Change in the 21<sup>o</sup> century conference. Queensland.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology, 3*(2), 77-101.
- Brown, B. B., Perkins, D. D., & Brown, G. (2003). Place attachment in a revitalizing neighborhood: individual and block levels of analysis. *Journal of Environmental Psychology, 23* (3), p. 259-271.
- Brown, B. B., Perkins, D. D., & Brown, G. (2004). Incivilities, place attachment and crime: block and individual effects. *Journal of Environmental Psychology, 24* (3), p. 359-371.
- Brown, G., Raymond, C. M., & Corcoran, J. (2015). Mapping and measuring place attachment. *Applied Geography, 57*, 42-53.
- Bruno, N. L.; Profice, C. C.; Aguiar, P. C. B., & Ferraz, M. I. F. (2018). Apego ao lugar e sustentabilidade ambiental em uma comunidade rural do sul do estado da bahia – brasil. *Revista gestão e sustentabilidade. Ambiental, 7*(1), p. 206-234.
- Cheshire, L., Meurk, C., & Woods, M. (2013). Decoupling farm, farming and place: Recombinant attachments of globally engaged family farmers. *Journal of Rural Studies, 30*, 64-74.
- Daft, R. L., & Weick, K. E. (2005). Por um modelo de organização concebido como sistema interpretativo. *Revista de Administração de Empresas, 45*(3), 73-86.
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2006). The State of World Fisheries and Aquaculture. *Viale delle Terme di Caracalla, Rome, Italy*.
- Felippe, M. L., & Kuhnen, A. (2012). O apego ao lugar no contexto dos estudos pessoa-ambiente: práticas de pesquisa. *Estudos de Psicologia, 29*(4), 609-617.
- Fluck, R. F., & Brandenburg, A. (2016). A construção de um rural ressignificado por meio do sistema de produção agroflorestal e da participação da mulher camponesa. In: VII Encontro da Rede de Estudos Rurais. *Anais...* Rio Grande do Norte: Natal.
- Flemsæter, F. (2009). Home matters: the role of home in property attachment on Norwegian smallholdings. *Norsk Geografisk Tidsskrift, 63*(3), 204-214.

- Fonini, R. (2012). *Agrofloresta e Alimentação: estratégias de adaptação de um grupo quilombola em Barra do Turvo – SP*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- Giuliani, M. V. (2003). Theory of attachment and place attachment. In M. Bonnes, T. Lee, and M. Bonaiuto (Orgs.), *Psychological theories for environmental issues*. Aldershot: Ashgate.
- Giuliani, M. V. (2004). O lugar do apego nas relações pessoas-ambiente. In E. T. O. Tassara, E. P. Rabinovich & M. C. Guedes (Orgs.), *Psicologia e ambiente* (pp.89-106). São Paulo: Educ.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine de Gruyter.
- Gosling, E., & Williams, K. J. H. (2010). Connectedness to nature, place attachment and conservation behaviour: Testing connectedness theory among farmers. *Journal of Environmental Psychology* 30, 298–304.
- Hidalgo, M. C., & Hernandez, B. (2001). Place Attachment: Conceptual and Empirical Questions. *Journal of Environmental Psychology*, 21, 273-281.
- Hummon, D. H. (1992). Community attachment: local sentiment and sense of place. In I. Altman, & S. M. Low (Orgs.), *Place Attachment* (pp. 253–278). Nova York: Plenum.
- Kelly, G., & Hosking, K. (2008). Nonpermanent residents, place attachment, and “sea change” communities. *Environment and Behavior*, 40(4), p. 575-594.
- Leff, E. (2002). Agroecologia e saber ambiental. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, 3(1), 36-51.
- Leite, J. F. (2015). Movimentos sociais e ruralidades no Brasil. In F. Landini (Org.), *Hacia una psicología rural latino-americana* (pp. 97-102). Buenos Aires: CLACSO.
- Lewicka, M. (2005). Ways to make people active: The role of place attachment, cultural capital, and neighborhood ties. *Journal of Environmental Psychology*, 25, 381–395.
- Lewicka, M. (2011). Place attachment: How far have we come in the last 40 years? *Journal of Environmental Psychology*, 31, 207–230.
- Lincoln, N. K. & Ardoin, N. M. (2015). Cultivating values: environmental values and sense of place as correlates of sustainable agricultural practices. *Journal of the Agriculture, Food, and Human Values Society*, 32(2), 1-16.
- Lokocz, E., Ryan, R. L., Sadler, A. J. (2011). Motivations for land protection and stewardship: Exploring place attachment and rural landscape character in Massachusetts. *Landscape and Urban Planning*, 99, 65–76.
- Low, S. M., & Altman, I. (1992). Place attachment: a conceptual inquiry. In I. Altman & S. M. Low (Orgs.), *Place attachment* (pp. 1-12). Nova York: Plenum.

Manzo, L. C., & Perkins, D. D. (2006). Finding common ground: the importance of place attachment to community participation and planning. *Journal of Planning Literature*, 20(4), p. 335-350.

Medeiros, S. T. B. F. (2005). Um lugar para chamar de “Meu”: Estudo sobre a relação afetiva com o lugar de moradores da praia de Pipa-RN. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

Merriam, S. B. (1988). *Case study research in education. A qualitative approach*. San Francisco (CA): Jossey-Bass.

Morgan, M. I., Hine, D. W., Bhullar, N., & Loi, N. M. (2015). Landholder adoption of low emission agricultural practices: a profiling approach. *Journal of Environmental Psychology*, 41, 35-44.

Mullendore, N. D., Ulrich-Schad, J. D., & Prokopy, L. S. (2015). U.S. Farmers’ Sense of Place and Its Relation to Conservation Behavior. *Landscape and Urban Planning*, 140, 67–75.

Patton, M. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. 3. ed. Thousand Oaks: Sage.  
Pol, E. (1996). La apropiación del espacio. In L. Iñiguez & E. Pol (Orgs.), *Cognición, representación y apropiación del espacio* (pp. 45-60). Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona.

Pretty, G. H., Chipuer, H. M., & Bramston, P. (2003). Sense of place amongst adolescents and adults in two rural Australian towns: The discriminating features of place attachment, sense of community and place dependence in relation to place identity. *Journal of Environmental Psychology*, 23, 273–287.

Proshansky, H. M., Fabian, A. K., & Kaminoff, R. (1983). Place-identity: Physical world socialization of the self. *Journal of Environmental Psychology*, 3(1), 57-83.

Raymond, C. M., Brown, G., & Weber, D. (2010). The measurement of place attachment: Personal, community, and environmental connections. *Journal of Environmental Psychology*, 30, 422-434.

Saforcada, E. (2015). Por qué y para qué una psicología rural en indoafroiberoamérica. In F. Landini (Org.), *Hacia una psicología rural latino-americana* (pp. 35-46). Buenos Aires: CLACSO.

Santos, M. (1997). *A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção*. 2. Ed., São Paulo: HUCITEC.

Scannell, L., & Gifford, R. (2010a). Defining place attachment: A tripartite organizing framework. *Journal of Environmental Psychology*, 30, 1-10.

Scannell, L., & Gifford, R. (2010b). The relations between natural and civic place attachment and pro-environmental behavior. *Journal of Environmental Psychology*, 30, 289-297.

Scannell, L., & Gifford, R. (2017). The experienced psychological benefits of place attachment. *Journal of Environmental Psychology*, 51, 256–269.

Schmitt, C. J., & Tygel, D. (2009). Agroecologia e economia solidária: trajetórias, confluências e desafios. In P. Petersen (Org.), *Agricultura familiar camponesa na construção do futuro* (pp. 105-128). Rio de Janeiro: AS-PTA.

Sousa, J. M. M., Locatel, C. D., & Cunha, B. G. (2007). Entre a demanda e a conquista: análise da luta pela terra e a reforma agrária em Sergipe. In: Simpósio Internacional de Geografia Agrária, Simpósio Nacional de Geografia Agrária “Jornada Orlando Valverde”. UFPEL, *Anais...*, Londrina: SINGA.

Stake, R. E. (1988). Case study methods in educational research: seeking sweet water. In: Jaeger, R. M. (Org.), *Complementary methods for research in education* (pp. 253-265). Washington: American Educational Research Association.

Takahashi, B., & Selfa, T. (2015). Predictors of Pro-Environmental Behavior in Rural American Communities. *Environment and Behavior*, 47(8), 856-876.

Ujang, N., & Zakariya, K. (2015). The Notion of Place, Place Meaning and Identity in Urban Regeneration. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 170, 709 – 717.

Vaske, J. J., & Kobrin, K. C. (2001). Place Attachment and Environmentally Responsible Behavior. *The Journal of Environmental Education*, 32(4), 16-21.

Zamberlam, J., & Fronchetti, A. (2012). *Agroecologia: caminho de preservação do agricultor e do meio ambiente*. Rio de Janeiro: Vozes.

Wakefield, S. E. L., Elliott, S. J., Cole, D. C., & Eyles, J. D. (2001). Environmental risk and (re)action: air quality, health, and civic involvement in an urban industrial neighbourhood. *Health & Place*, 7(3), p. 163-177.

Walker, A. J., & Ryan, R. L. (2008). Place attachment and landscape preservation in rural New England: A Maine case study. *Landscape and Urban Planning*, 86, 141-152.

Wanderley, M. N. B. (2001). A ruralidade no Brasil moderno: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: N. Giarracca (Org.) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Argentina.

Williams, R. (2011). *O campo e a cidade: na história e na literatura*. São Paulo: Companhia das Letras.

## PRÁTICA DE GESTÃO SOCIAL: A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DA CIDADE DE BELÉM

*Herbert Cristhiano Pinheiro de Andrade<sup>1</sup>*  
*Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos<sup>2</sup>*  
*Mário Vasconcellos Sobrinho<sup>3</sup>*

### Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a gestão social como prática por meio de dois pressupostos desse campo de conhecimento e de ação, especificamente a transparência e a dialogicidade. Pressupõe-se que a transparência que torna possível a dialogicidade é condição do processo de gestão social. A pesquisa de campo focalizou a prática de gestão dos resíduos sólidos protagonizada pela Rede Nossa Belém (RNB). Triangulou-se a coleta de dados com a utilização da observação participante, entrevista semi-estruturada e análise documental. Os resultados demonstram que a sociedade civil, organizada em rede social, teve a iniciativa de solicitar informações do governo municipal as quais subsidiaram o diálogo multiatorial para uma gestão social da política pública. Neste sentido, a RNB praticou a gestão social dos resíduos sólidos na Amazônia Belenense ao (a) solicitar, obter, interpretar e coletivizar informações públicas e com base nelas (b) dialogar conjuntamente com diversos atores (sociais, estatais e de mercado). Essa transparência e dialogicidade resultaram em deliberação coletiva e coprodução do serviço público. Contatou-se que a prática de uma gestão social coprodutiva possibilita o enfrentamento de problemas públicos socioambientais.

**Palavras-chave:** Gestão Social. Resíduos Sólidos. Transparência. Dialogicidade.

---

<sup>1</sup> Doutor em Administração, Universidade Federal Rural da Amazônia, admherbert@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Doutora em Estudos do Desenvolvimento, Universidade da Amazônia, anamaria.vasconcellos@unama.br

<sup>3</sup> Doutor em Estudos do Desenvolvimento, Universidade da Amazônia, mario.vasconcellos@unama.br



## **SOCIAL MANAGEMENT PRACTICE: MANAGEMENT SOLID WASTE FROM THE CITY OF BELÉM**

### **Abstract**

This article aims to analyze social management as practice through two presuppositions of this field of knowledge and action, specifically transparency and dialogue. It is assumed that the transparency that makes dialogue possible is a condition of the social management process. Field research focused on the practice of solid waste management carried out by *Rede Nossa Belém* (RNB). Data collection was triangulated with the use of participant observation, semi-structured interview and documentary analysis. The results show that civil society, organized in a social network, had the initiative to request information from the municipal government which subsidized the dialogue between actors for social management of public policy. In this sense, RNB practiced the social management of solid waste in the Belenense Amazon by (a) soliciting, obtaining, interpreting and collecting public information and based on them (b) dialoguing with various actors (social, state and market). This transparency and dialogue resulted in collective deliberation and coproduction of the public service. It was concluded that the practice of a social co-productive management makes possible the confrontation of social and environmental public.

**Keywords:** Social Management. Solid Waste. Transparency. Dialogue.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar a gestão social enquanto prática por meio das categorias transparência e dialogicidade. Concretamente, se discute a implementação da gestão social na gestão dos resíduos sólidos protagonizada pela Rede Nossa Belém (RNB) articulada com o governo municipal, associação de catadores de resíduos sólidos e outros diferentes atores na cidade de Belém, estado do Pará. Busca-se entender o processo de gestão e sua relação com a transparência da informação e o diálogo entre atores envolvidos na medida em que o artigo questiona centralmente se a transparência da informação e o diálogo multiatorial permitem gestão social com deliberação coletiva e coprodução do serviço público.

Em termos teóricos, se entende que a gestão social está vinculada à ação pública (BOULLOSA, 2013) e se caracteriza por meio da transparência da informação e dialogicidade entre diversos atores (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA 2011), sendo a coprodução do serviço público um dos resultados mais concretos de sua prática. Empiricamente, o artigo examina a consecução da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) na cidade de Belém por via da RNB, entendida aqui como importante ator da sociedade civil. A coleta de dados na pesquisa de campo ocorreu no período de junho de 2015 à dezembro de 2017 por meio da análise documental, de observação participante em reuniões e ações da Rede e de entrevista semi-estruturada com atores envolvidos na RNB e na PNRS. Para analisar os dados coletados aplicou-se a análise do conteúdo coletado ao mapeamento conceitual.

A PNRS, instituída pela Lei 12.305, traça em suas diretrizes a gestão integrada de resíduos sólidos com participação do setor empresarial, público e da diversidade de coletividades das cidades e o controle social no sentido de um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos. No município de Belém, a RNB, por meio do Projeto de Incidência da Sociedade Civil na Sustentabilidade Urbana (PISCSU), atua como uma instituição de significativo protagonismo na gestão dos resíduos sólidos. Entre os propósitos do PISCSU estão o diálogo da RNB com o governo municipal e a articulação com diversos atores da cidade para propor ações de gestão da PNRS.

Os dados coletados identificam práticas de acesso à informação pela transparência passiva nas quais a RNB demanda informações da administração pública municipal sobre contratos, relatórios, pagamentos, custos, dentre outras. As informações disponibilizadas favoreceram o diálogo da sociedade civil por meio da Rede com o governo municipal que

coproduziram resultados concretos na busca do desenvolvimento da cidade, tais como o diagnóstico compartilhado do problema público dos resíduos sólidos e a pactuação dos conteúdos do termo de referência e do plano básico dos serviços públicos de coleta seletiva e educação ambiental. Comprova-se que ocorreram diálogos sobre decisões de encerramento do lixão, implantação do serviço de coleta seletiva (com inclusão de catadores), monitoramento do gasto público e melhoria dos processos de transporte. Como resultado do diálogo, os atores envolvidos deliberaram sobre remuneração do trabalho das cooperativas na coleta seletiva. Assim, o governo decidiu pela contratação pública de cooperativas para os serviços de coleta seletiva.

O que foi decidido pela deliberação pode ser entendido como uma coprodução entre sociedade civil, governo e mercado para gestão de um serviço público. Conclui-se que a prática da gestão social coprodutiva ora identificada é uma alternativa para transformação socioterritorial da cidade por permitir que a sociedade civil, organizada em rede social, enfrente com diversos atores o problema público dos resíduos sólidos.

Este trabalho divide-se em três seções. A primeira seção é esta introdução. A segunda seção refere-se ao desenvolvimento do artigo e abarca o debate sobre transparência e dialogicidade na gestão social, a política brasileira de resíduos sólidos e a apresentação e análises dos resultados da pesquisa. A terceira seção consiste nas considerações finais do artigo.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 GESTÃO SOCIAL DA POLÍTICA PÚBLICA**

Um dos pontos centrais no estudo de Habermas é a democracia na esfera pública. Esta esfera significa o espaço de interação pluralista entre diferentes atores. A esfera pública compreende, segundo Schommer *et al.* (2011), múltiplas interações entre atores da sociedade civil articulados com o Estado e organizações de mercado como sujeitos políticos engajados com o interesse público. Para entendimento desta interação, Habermas retrata a dialética negativa da ação estratégica versus comunicativa. A ação comunicativa multiatorial na esfera pública é o caminho para se deliberar sobre a vida em sociedade e enfrentar os problemas públicos contemporâneos dos territórios. Sem perder seu viés crítico, o agir comunicativo constrói argumentos que questionam as estruturas sócio-político-econômica existentes (HABERMAS, 2012). A redefinição da esfera pública burguesa para uma configuração Sociocêntrica se daria pelo espaço politizado de crítica pelo qual se emancipam os participantes

e os fazem tomar decisões coletivas democráticas que incidam de certa forma na transformação e concertação do sistema hegemônico vigente.

Nota-se que Habermas ao mesmo tempo em que criticou o positivismo científico e diagnosticou a relação entre o sistema (capitalista) e o mundo da vida, também propôs a ação comunicativa para reverter e transformar a vida em sociedade por meio do diálogo, participação e consenso. Se por um lado se têm o conflito advindo de uma análise crítica, por outro lado as mudanças no mundo podem vir da deliberação coletiva. Sendo assim, interações multiatoriais podem ser conflituosas e democráticas. O agir comunicativo habermasiano vem influenciando estudos sobre dialogicidade e incidência da sociedade civil na gestão da política pública. Este agir fundamenta-se na linguagem entre sujeitos sociais pela qual dialoga-se no sentido do consenso e pelo interesse público.

No Brasil, o referencial da teoria crítica e a literatura habermasiana faz florescer a gestão social como contrária a gestão estratégica. O artigo *Gestão Social: uma perspectiva conceitual* escrito em 1998 por Fernando Tenório é um importante marco inicial desta dialética negativa da gestão. Para Tenório (1998) a gestão estratégica procura objetivar o adversário através da esfera privada e a gestão social deve atender ao bem comum da sociedade por meio da esfera pública. Para ele, a gestão social tenta substituir a gestão tecnoburocrática e monológica por uma mais participativa e dialógica pela qual a tomada de decisão é exercida por meio de diferentes sujeitos sociais. Por tanto, a gestão social pressupõe a participação do indivíduo consciente de seu papel como sujeito social na decisão de seu destino social como pessoa e de sua comunidade.

Com o intuito de delimitação conceitual da gestão social, Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 697) a sintetizam 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”. Esta gestão social tem encontrado nas políticas públicas um terreno fértil para se desenvolver. A política pública na perspectiva pluralista contribui para o entendimento de que esta gestão envolve a participação de uma diversidade de atores. Em nível local os atores envolvidos na gestão desta política pública podem interagir para adequá-la gradualmente as suas realidades.

Para Boullosa (2013, p. 67) a política pública consiste em “um fluxo historicizado de atores que se ativam para o governo de problemas e/ ou bens considerados de pública relevância a partir de uma (re)compreensão individualizada, mas modelada socialmente, daquele mesmo problema ou bem que gerou aquele fluxo”. A autora indica o problema ou o bem público como as unidades analíticas centrais da política pública para entender os fluxos de ações oriundos de

uma multiatorialidade ativada pelo interesse em (ajudar a) governar um problema de pública relevância. Nesta perspectiva, o estudo da política pública deve: (a) definir o problema público; (b) compreender quem compõe a multiatorialidade; (c) identificar o que é o interesse e ou bem público; (d) compreender a natureza das ações de governo do problema que compõe o fluxo (de políticas públicas).

Amorim e Boullosa (2013, p. 9) alertam que “a visão do Estado como detentor do monopólio das políticas públicas, reduzindo o público ao estatal, perde espaço num cenário marcado pela complexidade e pluralidade de atores e interesses envolvidos nos processos de transformação social”. Para estas autoras as relações de confronto e antagônicas entre Estado e sociedade no tratamento de problemas de relevância pública tem se reconfigurado para lógicas de colaboração e coprodução de bens públicos.

Sendo assim, a gestão social das políticas públicas que permite coproduzir abre possibilidades para se refletir as estruturas sociais e organizacionais e modos de gestão que representem maneiras pelas quais é possível coproduzir o bem público na esfera pública (SCHOMMER *et al.*, 2011). Esta esfera então se configura como um espaço imaterial e não orquestrado a qual possui um conjunto de atores e fluxos de políticas públicas (BOULLOSA, 2013). Os problemas e bens públicos emergem como ingredientes fundamentais das arenas de políticas públicas, pois são primordiais dos processos de problematização, ativação e manutenção da esfera pública. “Portanto, quando atores sociais atuam em nome do interesse público eles o fazem no contexto de uma específica arena de políticas públicas. Suas ações recaem com maior força mais sobre a conformação da arena de *policy* do que sobre a (larga) esfera pública” (BOULLOSA, 2013, p. 78).

Para Boullosa (2013) mesmo que alguns estudos de coprodução de bens e serviços públicos reforcem o Estadocentrismo, a autora mira na compreensão dos “processos de *doing together* que nós achamos entre atores sociais que conformam *policy* arenas (e de consequência esferas públicas)” (BOULLOSA, 2013, p. 82). “... quando o fazer junto assume uma dimensão política em sua justificação nós chamamos isto de coprodução de bens públicos. Alguns destes processos e dinâmicas que habilitam e dão forma a este fazer junto é chamado de gestão social” (BOULLOSA, 2013, p. 82).

A arena política pela qual se busca a compreensão do espaço de luta entre diferentes classes sociais ou como uma arena na qual os diferentes grupos de interesse se encontram é segundo Andion (2012) o espaço das relações entre Estado e Sociedade. A coprodução pela gestão social torna-se crítica quando aproxima os cidadãos dos governantes pela imbricação de ideias, saberes e capacidades em um processo sociopolítico engendrado por relações de

produção emancipatórias pelas quais a sociedade civil revela na arena política as antíteses do sistema vigente para produção multiatorial do agir transformador da ordem da dominação política.

Portanto, produzir conhecimento sobre gestão social na visão de mundo Sociocêntrica é aceitar que a política pública é incremental e ajustável, cuja transformação territorial vem pela decisão construída e tomada coletivamente com protagonismo da sociedade civil na mobilização e articulação de arranjos de cooperação. É assumir a possibilidade de relações democráticas entre Estado e Sociedade Civil, identificadas por colaboração e coprodução. É também corroborar que a mudança do desenvolvimento advém da crítica e do questionamento do sistema hegemônico, bem como da troca de conhecimento pela qual Estado e Sociedade aprendem conjuntamente com outros sujeitos sócio-políticos. Assim, o foco está na arena política e ação pública frente ao problema ou bem público na busca pelo consenso e interesse público. A consciência social então é menos irracional e mais crítica.

Observam-se atores sociais mobilizados politicamente para reivindicar, manifestar e colocar suas demandas na esfera pública. Com essa mobilização emergem novas formas de auto-organização social cidadã para exigirem seus direitos, novas arenas e arranjos societários de gestão da política pública pela interação Sociedade-Estado. Neste sentido, a transparência das informações, relações, ações, decisões e dos espaços públicos e processos assume relevância para aproximar Sociedade e Estado em dinâmicas gestão social (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Nota-se que a transparência para participação social na tomada de decisão pública não é uma simples e reativa resposta a uma conjuntura de crise fiscal, financeira, econômica, política, institucional e ecológica agravada pelas contradições das questões sociais, descrédito nos políticos partidários e ausência de capacidade estatal de um ou outro país (SUBIRATS, 2011), mas uma busca pela mudança estrutural da esfera pública que distingue-se claramente do protagonismo e da centralização do Estado e do Mercado no modelo de desenvolvimento territorial.

Todavia, a falta de transparência é um dos principais problemas que afetam a boa saúde dos sistemas democráticos. Para Aranguren (2010), a corrupção se apoia na falta de controle e opacidade das informações políticas, econômicas, sociais e administrativas estatais. O segredo e a assimetria de informação tornam inviável a tomada de decisão com participação cidadã (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011). Por outro lado, a informação clara, acessível, inteligível, confiável e relevante a sociedade civil, previne o desvio de conduta de atores estatais e combate fraude, corrupção e conluio (WORLD BANK, 2011). O World Bank (2011)

denomina de “cães de guarda” os atores sociais engajados com o monitoramento das ações estatais pelo acesso à informação pública. Um Estado transparente torna a administração pública visível para a sociedade e permite que ela participe da gestão pública.

A transparência das informações, quando a iniciativa, pode ser entendida como ativa ou passiva (ZACCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015). Na transparência ativa, o Estado periodicamente e sistematicamente disponibiliza e difunde informações públicas. Na transparência passiva, o acesso à informação ocorre mediante solicitação. Dessa forma, à obrigação legal do Estado de conceder as informações solicitadas pelos cidadãos, com exceção das secretas.

A obtenção de informações permite o questionamento cidadão da “retórica do sujeito” sobre a definição territorial do problema público, pois a informação é necessária para avaliar a natureza e extensão do problema que se pretende definir, as características particulares da situação concreta da política e as políticas que funcionariam bem em situações aparentemente semelhantes (DENTE; SUBIRATS, 2014). Para Pharr, Putnam e Dalton (2002), as informações as quais os cidadãos estão expostos devem ser suficientes para que avaliem governo e política, bem como o desempenho real das instituições.

A qualidade da transparência pode ser delineada pela visibilidade e inferência (MICHENER; BERSCH, 2011). A visibilidade faz alusão ao grau em que a informação está completa e pode ser facilmente acessada. Neste sentido, é a compatibilização entre demanda e oferta das informações. Já a inferência faz alusão ao grau em que a informação é usada. A transparência vai além do acesso a dados de projetos, programas e políticas públicas, pois envolve a interpretação pelo cidadão das informações obtidas (SOUSA *et al.*, 2014). Em adição, argumenta-se que a qualidade da informação vai além da disponibilização e da compreensão, pois também vincula-se a possibilidade da informação engendrar processos comunicativos, dialógicos e deliberativos e, conseqüentemente, a gestão social.

A transparência é uma característica fundamental no processo de tomada de decisão, pois refere-se as informações disponíveis que possibilitem a dialogicidade (TENÓRIO, 2013). Portanto, transparência destaca-se como uma condição para que outras características da gestão social floresça, tais como dialogicidade e tomada de decisão. A efetiva transparência ou coletivização das informações “completas” obtidas no processo de gestão social ocorre pela intersubjetividade que torna possível a dialogicidade.

Cançado, Tenório e Pereira (2011) retratam que a tomada de decisão deve ser livre de coerção e todos devem ter a liberdade de manifestar seu pensamento dialogicamente, essa característica dialógica da linguagem têm raízes no agir comunicativo. “Como Dialogicidade,

entende-se, neste trabalho, o próprio diálogo no sentido amplo, em que todos falam, ouvem e consideram o que os outros dizem” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 161). A dialogicidade refere-se a utilização da linguagem e a comunicação entre atores. O diálogo entre os atores na arena pode culminar na formação de uma opinião pública que incida nos rumos da política pública, troca de conhecimento e construção de consensus em meio a conflitos e posições divergentes.

A democracia é maior e mais perfeita na medida em que a informação, a transparência e a dialogicidade permitem a introdução do *accountability* social em mecanismos institucionais de controle da administração pública (CERRILLO i MARTINEZ, 2016) que reforcem a emancipação dos cidadãos e qualifiquem os espaços deliberativos. No âmbito das relações democráticas e horizontais entre Estado e Sociedade, a transparência assegura que estas relações possam ser seguras e de confiança. Além disso, é através da informação que desenvolve-se o controle social.

Diante do exposto, propõem-se teoricamente que a transparência que torna possível a dialogicidade é condição do processo de gestão social cuja prática resulta em deliberação coletiva e coprodução do serviço público.

## 2.2 POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A construção da Agenda 21 Brasileira (denominada de segunda edição da Agenda 21) foi conduzida pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira (CPDS) que a elaborou como resultado de uma consulta nacional e a publicou em 2004. De forma complementar a primeira Agenda 21, a segunda introduziu a ideia da sustentabilidade no modelo de desenvolvimento brasileiro e da responsabilidade solidária na gestão integrada do manejo de resíduos sólidos. A análise do documento da segunda agenda 21 permitiu identificar a responsabilidade solidária ou corresponsabilidade de todos os parceiros como alicerce da gestão.

O documento da agenda 21 direcionou a estratégia setorial dos resíduos sólidos ao setor de saneamento. A este setor caberia: estudar a questão legal sobre cobrança da prestação de serviços públicos, com vistas a sua autosustentação; apoiar a implementação de projetos que contemplem sistemas integrados de gestão dos resíduos em geral e integração de ações intermunicipais; apoiar projetos integrados ao planejamento de longo prazo, compatível com o plano diretor, tendo como objetivo final a universalização dos serviços; buscar alternativas para



que a coleta seletiva, em conjunto com a implantação de indústria de reciclagem sejam autosustentáveis, mediante criação de incentivos fiscais e linhas de financiamento a custos reduzidos; executar programa de educação ambiental e mobilização social contínuo, com vistas a informar e sensibilizar a população, promover o envolvimento da sociedade na gestão dos resíduos sólidos, evitando o descarte indevido de lixo. Portanto, se por um lado o texto da segunda Agenda 21 reforça a corresponsabilidade, por outro lado, vislumbra a prática estratégica setorial centralizada na ação estatal de saneamento. Valorizou-se a gestão corresponsável (conjunta e compartilhada) entre atores parceiros, mas se buscou a solução do problema público dos resíduos sólidos por relações intrasetoriais estatais.

Sobre o problema público dos resíduos sólidos, em 2013, a concretude da realidade do mundo da vida da sociedade se deparou com a produção mundial de 1,3 bilhão de toneladas anuais de resíduos sólidos e a estimativa é que até 2025 este valor chegue a 2,2 bilhões de toneladas anuais (ONU, 2017). Além disso, metade dos habitantes do planeta não possui acesso a serviços básicos para os resíduos sólidos, ou seja, cerca de 3,5 bilhões de pessoas não dispõem de serviços cruciais de gestão de resíduos (ONU, 2017). Os dados ora apresentados mostram que atores estatais, sociais e de mercado coproduziram, em 2013, com a atual forma de vida em sociedade, 1,3 bilhão de toneladas anuais de resíduos sólidos, entretanto, verifica-se que a “racionalidade de vida hegemônica” não é capaz de democratizar a solução deste problema público. Em consequência da restrição de serviços públicos e da gestão dos mesmos, emergem pessoas que passam a trabalhar e sobreviver da recuperação do lixo, dentre as pessoas estão os catadores e catadores de resíduos sólidos. A recuperação reciclável do lixo é o meio de subsistência para 15 milhões de pessoas e dentre elas, 4 milhões de latino-americanos (ONU, 2017).

No Brasil, 80 mil toneladas por dia de resíduos sólidos são imprópriamente descartadas em locais inadequados (ONU, 2017). De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 1989, apenas 10,7% dos municípios dispunham do tratamento final adequado aos seus resíduos. Em 2000, este valor passa para 13,8%, o que revela a necessidade de ações mais efetivas (IBGE, 2017). A destinação final dos resíduos de 50,8% dos municípios brasileiros é o vazadouro a céu aberto denominado de “lixão” (IBGE, 2017). O lixão é o local de descarte irregular de resíduos sólidos. Este local favorece a proliferação de vetores transmissores de doenças, polui o ar, áreas de terra, rios, córregos e mananciais, penaliza o meio ambiente. Além disso, neste local, em certos casos, crianças fazem catação de materiais recicláveis e reutilizáveis atividades para adquirirem renda pela (RAUBER, 2011).

Arendt (2007) retrata que a condição humana da vida ativa se expressa pelos aspectos político, público, provado e social. Entretanto, o mundo da vida comum das pessoas que vivem da catação no lixão se distancia de uma cidadania ativa. De forma “crítica” caberia responsabilizar apenas o Estado por esta condição de vida, todavia, a crise da razão na sociedade capitalista exposta por Theodor Adorno (2002) ajuda a entender que se trata de um modelo de desenvolvimento atrelado a globalização no qual o industrial capitalista impõe uma lógica de mercado e domina o trabalhador assalariado e o governo. Esta relação de dominação faz com que se agrave o problema dos resíduos sólidos na medida em que aumenta a demanda por serviços públicos. Em adição, a relação consumo-produção entre sociedade e mercado nesta forma de desenvolvimento tem resultado em *input* coprodutivo<sup>4</sup> negativo pela alta produção *per capita* de resíduos sólidos e, por conseguinte, a proliferação dos “lixões”. A industrialização trouxe consigo a produção em massa e a distribuição dos produtos em escala mundial, entretanto, parametrizou um sistema de produção pelo qual o consumidor visa o acúmulo do capital para adquirir bens e serviços que as vezes não necessita. Quando os produtos são descartados impropriamente, poluem o meio ambiente.

Os resíduos sólidos, genericamente tratados como lixo, passam a ser mais do que um problema estético das urbes. Não é raro em cidades brasileiras o *deficit* de serviços básicos de resíduos sólidos. O estudo da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE) de 2003 demonstra esta realidade ao apontar que de 5.507 municípios, 5.461 executavam limpeza urbana, 5.471 possuíam coleta de resíduos sólidos urbanos, 451 realizavam coleta seletiva e 352, reciclagem. Eram gerados 228.413 toneladas de resíduos diariamente no país, sendo que 82.640 iriam para aterros sanitários, 84.575 para aterros controlados e 48.321 para lixões. No ano de 2014, o país tinha 1.297 lixões e 707 aterros sanitários (SNIS, 2017).

Como se observa, o debate público sobre resíduos sólidos é complexo, pois implica em aspectos: político; gestão e planejamento; saúde pública; ambiental; econômico; legal; e social. O Estado brasileiro, em 1989, com Projeto de Lei do Senado nº 354, iniciou a construção de uma política pública de resíduos sólidos. A iniciativa dispunha sobre acondicionamento, coleta, tratamento, transporte e destinação final dos resíduos sólidos. O Projeto de Lei nº 203 de 1991, na Câmara dos Deputados incluiu as obrigações de acondicionamento, coleta, tratamento,

---

<sup>4</sup> O *input*, traduzido literalmente para a língua portuguesa como entrada, refere-se aos elementos de entrada em determinado processo. O *input* coprodutivo refere-se aos elementos de entrada no processo de coprodução. Ele pode ser positivo na medida em que contribui para o bem público ou negativo quando coproduz “maus” públicos. No caso em questão o descarte irregular de resíduos sólidos na natureza contribui para uma produção conjunta de área clandestina de entulho de resíduos sólidos.

transporte e destinação final dos resíduos sólidos aos Estabelecimentos Geradores de Resíduos e da Administração Municipal. Neste projeto se previu infrações a lei e sanções cabíveis. Ambos os projetos de lei eram restritos aos resíduos de serviços de saúde. O Decreto nº 5.940 de 25 de outubro de 2006 enfatizou a importância da aproximação na relação entre estabelecimentos geradores de resíduos sólidos, administração municipal, associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis.

Os dados acima mostram que o aspecto legal brasileiro inicialmente atribuiu a gestão dos resíduos sólidos aos estabelecimentos geradores e a administração pública municipal. Caberia a estes dois atores acondicionar, coletar, tratar, transportar e destinar adequadamente os resíduos sólidos. Mais recentemente, em 2006, a legislação percebeu as associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis ao ressaltar a importância da relação destes com os atores identificados acima para gestão dos resíduos sólidos. Dessa forma, verifica-se no ordenamento jurídico-legal brasileiro de que os resíduos sólidos deveriam ser geridos a partir da relação entre atores em um processo inclusivo.

Amorim e Boullosa (2013) chamam a atenção ao fato da política pública ser entendida apenas pelo que é feito pelo Estado, pois argumentam que a política pública não restringe-se a ação estatal, mas envolvem, ao ser considerada a pluralidade de atores, ações não-estatais e relações entre Sociedade e Estado. Estas autoras também reforçam que a coprodução tem que buscar compreender a natureza das ações de governo, inclusive estatais, do problema público. É somente com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída em 2010 pela Lei 12.305 e regulamentada pelo decreto nº 7404 de 23 de janeiro de 2010, que a multiatorialidade se torna evidente.

Os atores elencados nesta política pública representam o setor empresarial, público e as diversas coletividades. E são eles: fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos. Além da sociedade civil, a multiatorialidade é composta pela diversidade de organizações de mercado pode ser classificada em três grupos: (1) fabricantes, importadoras e distribuidoras de produtos; (2) coletadoras, transportadoras, reaproveitadoras, recicladoras de resíduos sólidos e gestores do aterro sanitário; (3) catadores de resíduos sólidos e suas formas organizativas. A multiatorialidade envolve atores estatais, entre os quais se destacam: (1) atores vinculados a esfera legislativa e executiva federal pela qual se institucionalizou a política pública; (2) atores vinculados ao governo estadual e ao ministério público estadual; (3) atores pertencentes ao governo municipal.

As relações entre a multiatorialidade na gestão de problemas e/ ou bens públicos podem

ser coprodutivas. É com as diretrizes da PNRS que estas oportunidades se tornam mais visíveis e objetivas. As diretrizes da política pública sinalizam para oportunidades de articulação desta pluralidade de atores na forma de arranjos de coplanejamento da gestão, cogestão, coprestação do serviço público e cocontrole social. Salm (2014) retrata que os arranjos são societários quando há participação do cidadão. Schommer, Bueno e Kunzler (2010) corroboram com este entendimento ao revelarem que a gestão dos resíduos sólidos necessita incluir a participação cidadã. Nota-se que a pluralidade de atores ao se relacionarem na gestão de problemas e/ ou bens públicos tem a oportunidade de se articularem em arranjos societários de coprodução, inclusive do serviço público.

O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos inclui os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. A Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007 descreve os serviços públicos de saneamento como um conjunto de atividades, infraestrutura e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas. Os planos de serviços públicos de coleta seletiva que incluíssem cooperativas e/ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda seriam priorizados para o acesso a recursos da União. De acordo com o 7º artigo desta lei nº 11.445, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é composto pelas atividades: (i) de coleta, transbordo e transporte de resíduos; (ii) de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive compostagem, e de disposição final dos resíduos; (iii) de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

As diretrizes da PNRS faz alusão a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos composta por: (a) compatibilizar interesses e os processos de gestão, desenvolvendo estratégias sustentáveis; (b) promover o aproveitamento de resíduos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas; (c) reduzir a geração de resíduos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais; (d) incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade; (e) estimular o desenvolvimento de mercado, produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis; (f) propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade; (g) incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental.

A PNRS determinou que os municípios brasileiros elaborassem e entregassem seus respectivos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos até 2012 e erradicassem os “chamados” lixões até 2014. A Câmara Federal prorrogou o prazo para a disposição final

ambientalmente adequada dos rejeitos das capitais de Estados e de Municípios integrantes de Região Metropolitana ou de Região Integrada de Desenvolvimento de Capitais e para Estados e municípios elaborem seus respectivos planos de gestão integrada de resíduos sólidos. Tal postergação de prazo se deu em virtude de um conjunto de complicadores locais, dentre os quais: a infraestrutura de saneamento precária ou inexistente em certas cidades; a desarticulação e desorganização dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis; a desestruturação das cooperativas de catadores nos aspectos jurídico, financeiro, social e gerencial para prestar o serviço de coleta seletiva; a gestão pública do governo municipal frágil nos serviços públicos de limpeza e coleta de resíduos.

Durante esta subseção, por meio da coleta de dados em fontes secundárias, demonstra-se que: valorizou-se a gestão corresponsável, conjunta e compartilhada entre atores parceiros, mas a solução do problema público seria por meio de relações intrasetoriais estatais, conforme se lê no texto da segunda Agenda 21; relações de consumo-produção e de dominação da sociedade pelo mercado coproduziu poluição, desigualdade social e pobreza, a exemplo da criança que realiza a atividade de catação de resíduos sólidos para aferir renda; o ordenamento jurídico estimula a relação entre atores em um processo inclusivo de gestão, como se evidenciou no decreto nº 5.940 de 25 de outubro de 2006; a pluralidade de atores ao se relacionarem na gestão de problemas e/ ou bens públicos podem se articularem em arranjos societários de coprodução, tal qual se sinalizou na lei da PNRS.

Portanto, a partir dos dados coletados nos documentos e na legislação, analisa-se a predominância da indução a administração pública burocrática e a gestão estratégica com suas respectivas formas de relação hierárquicas e funcionais. Entretanto, a gestão social é percebida pelo discurso de valorização da gestão corresponsável, conjunta, compartilhada e inclusiva do problema público. Na busca de um caso concreto para análise da gestão social da política pública, elaborou-se a subseção seguinte.

### 2.3 TRANSPARÊNCIA E DIALOGICIDADE NA GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS PROTAGONIZADA PELA REDE NOSSA BELÉM.

A RNB foi fundada em 2011 com o intuito de mobilização social para construir cidades sustentáveis a partir da interação da sociedade civil com o governo na coprodução de bens e serviços públicos, *accountability* democrática nas políticas públicas, fortalecimento da cidadania no monitoramento da gestão pública e incidência política. O objetivo central da RSNB é estimular e ajudar a sociedade e os governos a garantir a elevação contínua e igualitária dos níveis e da qualidade de vida de todos e de cada um dos moradores da cidade de Belém, em todos os aspectos da vida pessoal e coletiva. Em sua relação com o governo e entidades da sociedade civil busca, conjuntamente, soluções para os problemas da cidade, assumindo os

pressupostos da equidade, participação e transparência. Durante entrevistas com membros da RNB foi abordado sobre o que ela significaria, em resposta obteve-se:

“A Rede Nossa Belém é uma articulação da sociedade civil. Existem entidades fazendo boas ações. As ações podem estar desarticuladas e/ ou sobrepostas. [...] a finalidade da RNB é integrar estes conectivos. [...] agente trabalha muito com a conciliação de interesses em torno de uma causa. [...] a rede é um significado de articulação, conexão de pessoas em torno de um objetivo comum” (Membro da Rede Nossa Belém).

A resposta acima possibilita afirmar que trata-se de uma organização local da sociedade civil. Confirma-se o que Scherer-Warren (2006) apontou como o “por vir”, pois se está diante de uma articulação em rede social. Nota-se que a articulação é uma forma de ação coletiva, local e integrada entre os atores da sociedade civil na qual os interesses dos participantes são conectados pela conciliação de causas ou lutas em torno de um objetivo comum transversal, que no caso específico é de forma geral o interesse público pelo desenvolvimento da cidade. A rede social é tecida pela parceria entre os atores sociais a qual representa o apoio mútuo, a exemplo do apoio técnico ou de mobilização social. Em adição, pela entrevista foi abordado sobre os membros participantes da RSNB, o que consta a seguir:

“Agente tem contado com o apoio da Associação Amigos de Belém, através do Projeto Catamor, que tem trabalhado sob o ponto de vista técnico. [...] a proposta do Catamor é construir um plano de coleta seletiva para o município junto com a prefeitura [...] Sob o ponto de vista da mobilização é com a ONG Noolhar. [...] Tem o Instituto Alachaster que trabalha com a reciclagem, todos eles são parceiros importantes da sociedade civil” (Membro da Rede Nossa Belém).

Os parceiros que organizam-se na RSNB são voluntários, movimentos e organizações sociais apartidárias, inter-religiosas, autônomas e independentes face ao governo. Observa-se que o engajamento por diferentes causas ou lutas não impede que os atores sociais tenham uma relação de parceria. O engajamento cívico com os problemas públicos locais fortalece a articulação entre os atores, pois mostrou-se o elo conector da ação entre cidadãos e suas formas organizativas. Existe diferença entre o tipo de engajamento dos membros da RSNB, bem como suas causas são diversas, contudo, essa distinção não os impede da parceria. O engajamento cidadão, voluntário, coletivo e cívico com os problemas públicos, fortalece a articulação entre os atores da rede social (RIBEIRO; ANDION; BURIGO, 2015). Ribeiro, Andion e Burigo (2015) retratam que o engajamento com os problemas públicos locais refere-se ao acompanhamento local das iniciativas que foram decididas territorialmente, não transferindo totalmente as responsabilidades quanto a sua execução à prefeitura ou outros órgãos municipais.

Encontrar pessoas engajadas que fazem ações desarticuladas e sobrepostas e conectá-las é uma ação política significativa para o fortalecimento da rede social. Existem cidadãos que

gostariam de contribuir para melhoria da cidade, mas muitas das vezes estão dispersos e fazendo ações desarticuladas. Nesse sentido, encontrar pessoas engajadas e conectá-las já se torna uma ação significativa para construir a rede social. Segundo Mattia (2014) o engajamento dos atores pode estar relacionado a temas de interesse público, tais como meio ambiente e conservação e uso dos recursos naturais.

Encontra-se então os múltiplos engajamentos apontado por Ribeiro, Andion e Burigo (2015). Observou-se que o engajamento voluntário, aquele que não há remuneração financeira pelo trabalho realizado, é raro no âmbito da RNB. Os membros participantes da RNB são voluntários, uns engajados pela situação do catador e outros com a questão ambiental que se entrelaça com os resíduos sólidos. Ainda tem os que se preocupem com a gestão adequada dos recursos públicos. Por estarem engajados com estas temáticas de interesse público, esses membros adquirem e trocam conhecimento que os levam a se considerarem formadores de opinião pública.

A entrevista abordou sobre as capacidades que a RNB possuía, os dados encontram-se abaixo. Observou-se que parte dos membros da RNB possuem profissão, tais como: administradores, contadores, advogados, engenheiros, professores universitários, entre outras. Alguns dos membros possuem experiência na área pública, pois já atuaram como servidor público ou como consultores. Outros membros possuem projetos diretamente relacionados com a temática dos resíduos sólidos.

“[...] capacidade intelectual, as pessoas da rede são bastante qualificadas, conhecem o funcionamento da máquina pública e também possuem uma capacidade de aprendizagem considerável. [...] temos capacidade de mobilização e comunicação para mostrar para formadores de opinião, lideranças a relevância da atuação nos temas que elas se propõem a agir. [...] a conectividade em nível nacional e até latino-americana. [...] a habilidade política, de se posicionar como um agente político importante neste processo”  
(Membro da Rede Nossa Belém).

A conexão com a Rede Latinoamericana e a Brasileira por Cidades Sustentáveis facilita na troca de conhecimento e boas práticas. Observou-se que o principal recurso de ação da RNB é o recurso político, em especial, na busca pelo consenso. Assim, um elemento inovador que a identificação dos coprodutores trouxe consigo foi a ampliação do significado de exercício da cidadania. O exercício da cidadania se dá pela ação política que conecta atores e ações governamentais. A mobilização social da RNB é feita pelo seu *sítio eletrônico*, *facebook* e grupos de mensagem instantânea.

A partir da delimitação conceitual sintetizada por Cançado, Tenório e Pereira (2011) na qual a gestão social é caracterizada pela transparência e dialogicidade, verifica-se que a

transparência das informações no caso em estudo é predominantemente passiva, na qual a iniciativa de solicitação da informação ao governo municipal é da RNB. A transparência passiva é aquela que o acesso à informação ocorre após a demanda (ZACCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCO, 20115). O pedido de informação é feito formalmente por meio de ofício pelos quais já se demandou dados sobre custo do transporte, despesas com a destinação final dos resíduos sólidos no aterro sanitário, contratos de prestação de serviços, dentre outros.

Além das informações solicitadas pontualmente, também há uma pactuação entre o governo municipal e a RNB para a transparência ativa de informações sobre indicadores da plataforma Cidades Sustentáveis. A transparência passiva consiste, segundo Zaccolotto, Teixeira e Rico (2015), na difusão contínua e sistemática da informação. As informações devem possibilitar avaliação da política pública (PHARR, PUTNAM; DALTON, 2002), todavia, o preenchimento dos dados na plataforma estão incompletos, inclusive sobre os indicadores que envolvem a temática dos resíduos sólidos. A transparência das informações por meio da plataforma eletrônica de indicadores é fundamental para nutrir o diálogo sobre o planejamento e a gestão do desenvolvimento da cidade. Sobre a transparência dos indicadores de avaliação da política pública, verifica-se que:

“A prefeitura vem avançando neste trabalho de reconstrução de todo sistema de gestão de resíduos sólidos de Belém. A série histórica do indicador é uma série que agente vem, a prefeitura de Belém, trabalhando com enorme dificuldade para reconstruir um sistema de indicadores de gestão” (Membro do Governo Municipal).

O diálogo sobre os indicadores da política pública esbarra de certa forma na transparência pública sobre índices de coleta seletiva o que gera pressão da sociedade civil para melhor controle governamental. A participação social para acompanhar a gestão pública local necessita da transparência pública, pois para Cavalcanti (2006) a publicização é um importante atributo do espaço público não estatal susceptível ao controle social.

Com as informações obtidas, a RNB pode questionar a retórica governamental da inclusão socioprodutiva dos catadores de resíduos sólidos. O governo municipal afirmara que o processo de inclusão dos catadores advindos do lixão a céu aberto vinha ocorrendo paulatinamente. Entretanto, até então, não havia a contratação de catadores e suas formas organizativas para a prestação de serviços voltados aos resíduos sólidos. Dante e Subirats (2014) abordaram esta capacidade de avaliação e crítica da retórica do sujeito, a qual ocorre após o acesso e compreensão das informações que conformam a realidade concreta da política. Mesmo que esta contratação estivesse na diretriz da PNRS, houve a necessidade de ajustamento desta atividade.



Para melhorar a qualidade da transparência e ir além de uma perspectiva de pedido formal e disponibilização por tecnologias de informação e comunicação, a RNB realizou eventos públicos os quais se conformaram como arena de *policy*. Michener e Bersch (2011) distinguem dois tipos de qualidades da transparência: visibilidade e inferência. Foi na arena de *policy* que houve um acesso dialógico das informações, ou seja, uma dinâmica de visibilidade e coletivização das informações, como o diagnóstico compartilhado do desafio público. A seguir a fala de abertura de um evento feita por integrante da RNB:

[...] o objetivo da apresentação, e agente espera do poder público, é a sinceridade. É a sinceridade pra dizer se não está conseguindo, dizer os avanços que foram obtidos, os avanços que ocorreram nós dissemos que há. E também reconhecer as limitações, então o que agente espera do poder público é exatamente essa sinceridade de dizer os desafios que tem para enfrentar. [...] o representante da prefeitura vai comentar em cima dos indicadores, vai mostrar os avanços obtidos, os desafios encontrados, as dificuldades que vai ter” (Membro da Rede Nossa Belém).

Boullosa (2013) denomina esta arena como o *locus* do fazer junto. Nas arenas dialogou-se sobre o encerramento do lixão a céu aberto, implantação da coleta seletiva, indicadores de avaliação da política pública, e o cenário socioeconômico e ambiental voltados aos resíduos sólidos da cidade. Esta arena é um espaço público não estatal que possui legitimidade do governo municipal, neste sentido, configura-se como um canal de comunicação.

Contudo, verificou-se que a inferência e interpretação das informações por parte dos atores participantes podem ser distintas. E, conforme afirma (TENÓRIO, 2013), isso pode gerar conflito e dissenso e foi o que aconteceu. Entretanto, o diálogo demonstrou-se como uma alternativa para a deliberação coletiva e, conseqüentemente, superação democrática das discordâncias argumentativas. A dialogicidade torna-se, neste caso em questão, uma forma de ampliar a qualidade da transparência na medida em que catadores de resíduos sólidos e governo municipal se veem discordantes e a RNB atua como moderadora do diálogo. O espaço de diálogo criado pela RNB age então para a construção coletiva de proposições.

A relação conflituosa entre catadores e governo municipal reflete bem uma luta clássica no sistema capitalista que é pelo acesso aos meios de produção e de prestação de serviços. No caso desta relação atorial em Belém, os catadores reivindicam apoio e parceria do governo ao solicitarem máquinas, equipamentos e recursos financeiros para viabilizarem de forma mais sólida a sua prestação de serviço público, por outro lado, o governo municipal critica esta solicitação, pois defende que os catadores devem ser independentes e autônomos em relação a ajuda da prefeitura. Essa luta por meios de produção e, conseqüentemente, a não disponibilização destes meios integra a lógica de centralização do poder do sistema capitalista,

pois para que este sistema se mantenha pujante, deve haver separação entre trabalhador e posse dos meios de produção. Além disso, as arenas têm sua importância destacada no âmbito da crítica social, haja vista que a transparência pública tem contribuído para relevar a consciência social no tocante aos resíduos sólidos.

“A interação entre Estado e sociedade civil em um processo de ressignificação da esfera pública está posto, mas muitos desafios precisam ser vencidos” (RONCONI; DEBETIR; MATTIA, 2011, p. 48). Nota-se que a fragilidade no controle administrativo municipal, identificada pelo trecho da entrevista abaixo, interfere na transparência pública. Pestoff (2006) afirma que esses arranjos contribuem para uma maior transparência e é o que realmente tem se buscado pelos arranjos por meio do controle compartilhado de contratos públicos e custos com o transporte, coleta e destinação final do lixo. As informações de qualidade nem sempre são disponibilizadas para tomada de decisão coletiva, planejamento público das ações de implementação da política pública e auto-avaliação dos papéis dos atores envolvidos.

“Faltam informações confiáveis. Há fragilidade dos controles. A estrutura da Secretaria de Saneamento é muito frágil para monitorar milhões de reais como são gastos na coleta e transporte deste tipo de material. [...] outra coisa é o fomento a transparência para ambos os lados, é fundamental que as informações estejam disponíveis. Sem informação não tem como você atuar, avaliar, melhorar. [...] fica muito claro que existe um hábito institucional de não prestar informações, isso principalmente pelo baixo grau de controle administrativo de seu trabalho que possa estimular uma comunicação ágil com a população e estimulá-la a participar e utilizá-la adequadamente” (Membro da Rede Nossa Belém).

[...] agente tá agora controlando e publicizando o custo da coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos. [...] se agente não tiver acesso à informação, a cópia de contratos, aos relatórios, ao quem é quem, aos pagamentos, agente tem uma dificuldade muito grande, hoje a lei de acesso à informação garante isso. [...] hoje nós já temos cópia dos contratos de lixo, agente tem um grupo para estudar os custos, onde pode fazer corte, redução e tudo mais” (Membro da Rede Nossa Belém).

Nota-se a relevância da transparência colaborativa no sentido da sociedade civil coproduzir informações de controle dos resultados da política pública, contratos de prestação de serviços, dados sobre coleta, transporte e destinação final do resíduo sólido. Por outro lado, a dialogicidade na arena de gestão culminou em design do serviço público, diagnóstico compartilhado do problema público, coavaliação dos resultados da política pública. Para tanto, busca-se nestes espaços a construção pública de proposições de alternativas para o enfrentamento da realidade vivenciada pela sociedade e o comprometimento governamental de operacionalizá-las.

Determinados participantes das arenas pressionam o governo para que ele dê as respostas necessárias as diversas necessidades e demandas da sociedade e dessa forma pouco

contribui com a construção das proposições, pois se comporta como adversário de forma conflitiva e oposicionista e não busca o consenso. A gestão social intermedia o ajuste e a adequação da política pública ao incrementá-la e consertá-la frente a dada realidade concreta. A arena da política pública pode ser o espaço para resolver conflitos e equilibrar as relações de poder com o intuito de tomada de decisões democráticas. Cada ator carrega consigo um conjunto de conhecimentos que quando exposto coproduz soluções para os problemas complexos e concretos da vida em sociedade.

Na arena de gestão social da política pública estudada em Belém, deliberou-se sobre encerramento do lixão, inclusão de catadores na coleta seletiva, remuneração da cooperativa pelo trabalho de coleta seletiva e educação ambiental e formas de apoio governamental aos catadores e suas cooperativas. A sociedade civil incidiu para contratação pública de cooperativas de catadores para prestarem o serviço público de coleta seletiva. Nesta arena nem sempre há inteligibilidade da linguagem entre atores, principalmente do agir comunicativo dos catadores de resíduos sólidos. Os próprios catadores retratam que sua forma de falar e se portar muitas das vezes não é bem compreendida pelo governo municipal.

A dialogicidade expressa tensões entre argumentos, distintas proposições, divergências de opinião e inclusão de atores historicamente excluídos. Para tanto, diversos canais diretos de comunicação são abertos entre Sociedade e Estado. Contudo, a implementação das decisões por parte do governo devem ser continuamente acompanhadas e avaliadas e a transparência pública das informações deve ser aperfeiçoada.

Entretanto, observou-se pela dialogicidade nos eventos promovidos pela RNB que o governo municipal em certos casos é muito sensível às críticas e não as utiliza para se autoavaliar. Além disso, o governo municipal apresenta-se como ator limitado em termos técnicos e financeiros para operacionalizar certas decisões tomadas coletivamente. Existem certos casos em que são firmados acordos políticos que não são repassados ou parcialmente repassados para os burocratas da máquina pública municipal, o que também acarreta em desconfiança quanto à efetividade das ações governamentais.

Além disso, a sociedade civil acompanha, monitora e controla conjuntamente com o Estado as ações da política pública. Entretanto, a finalidade da articulação entre os atores deve ir na direção de ações comunicativa, pública e política emancipatórias e libertadoras. A emancipação para transformação social vai além da transparência das informações públicas estatais e sociais na medida em que representa a transparência dos conflitos e contradições do sistema hegemônico vigente.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de gestão social protagonizado pela Rede Nossa Belém possui as características de transparência das informações e dialogicidade multiatorial. No que diz respeito a transparência das informações identificou-se não apenas a prática do pedido de informação ao governo municipal, mas também a coletivização das informações por meio de arenas locais da política pública. Nesta última forma, há interação entre os atores e isso reflete uma transparência mais dialógica do que jurídico-legal ou tecnológica comunicativa. Neste sentido, transparência e dialogicidade se interconectam em um processo de gestão social da política pública. Interação divergente em termos de interpretação das informações públicas e convergente em termos da busca pelo consenso.

Entretanto, não se trata de uma gestão social do tipo ideal weberiana, pois foram identificados limitações na qualidade da transparência, dentre elas cabe a necessidade da melhoria da transparência ativa (Estatal) e de seus procedimentos administrativos de controle. A sistematização de indicadores é um exemplo disso. Portanto, essas debilidades podem ser superadas pela coprodução de informações para o controle social. Pode ser verificado no caso em questão que a gestão social culminou em deliberação coletiva e coprodução do serviço público, tais como a contratação de catadores para o serviço de coleta seletiva e educação ambiental.

De forma mais ampla, os resultados demonstram que a sociedade civil pode se organizar a partir dos fundamentos da parceria. Essa parceria quando articula ações e capacidades em prol do interesse público ecoa na construção de redes sociais, constituídas por cidadãos com engajamentos múltiplos. Assim, organizações cidadãs elaboram projetos para incidir no desenvolvimento dos territórios onde vivem. Diante da complexidade dos problemas públicos locais, a sociedade civil então protagoniza ações conectadas com a política pública, não apenas para “implementá-la”, mas principalmente para incrementá-la a partir das demandas sociais e realidades locais. Isto abre brecha não apenas para a transparência das informações, mas para a transparência das relações, decisões e processos participativos. Em complemento, também há de se falar em transparência para além do acesso à informação e como forma de esclarecimento e emancipação frente a estrutura de dominação vigente. Assim, transparência social, econômica, ambiental, política são focos sugeridos para futuras pesquisas.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, T. W. **Indústria cultural e sociedade**. Trad. Jorge Miranda de Almeida. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AMORIM, S.; BOULLOSA, R. F. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 2, n. 1, p. 59-69, 2013.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 1, p. 01-19, 2012.

ARANGUREN, J. C. A. El control y la transparencia administrativa, medios contra la corrupción. In: SÁEZ, M. A. (Coord.). **La administración pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo)**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.

ARENDT, H. **A condição humana**. 10 ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 2007.

BOULLOSA, R. F. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Revista Pensamento & Realidade**, v. 28, n. 3, p. 67-84, 2013.

CANÇADO, A. C. Fundamentos teóricos da gestão social. Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

CAVALCANTI, M. (org.). **Gestão social, estratégias e parcerias: redescobrimo a essência da administração brasileira de comunidades para o terceiro setor**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CERRILLO i MARTINEZ, A. Las compras abiertas y la prevención de la corrupción. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, n. 15, 2016.

DENTE, B., SUBIRATS, J. **Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas**. Grupo Planeta, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo: Racionalidade da ação e racionalização social**/trad. Paulo Astor Soethe. Rev. técnica Flávio Beno Siebeneichler. WMF Martins Fontes, 2012.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 06 de outubro de 2017.

MATTIA, C. A metodologia para a elaboração dos planos estaduais de cultura fomenta a coprodução do bem público? **Políticas Culturais em Revista**, v. 7, n. 1, p. 100-118, 2014.

MICHENER, G.; BERSCH, K. **Conceptualizing the Quality of Transparency**. In: I Global Conference on Transparency. Newark: Rutgers University, 2011.

ONU, Organização das Nações Unidas, 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/>.  
PESTOFF, V. Citizens and co-production of welfare services: childcare in eight European countries. **Public Management Review**, v. 8, n. 4, p. 503-519, 2006.

PHARR, S. J.; PUTNAM, R. D.; DALTON, R. J. A quarter-century of declining confidence. **Journal of democracy**, v. 11, n. 2, p. 5-25, 2002.

RAUBER, M. E. Apontamentos Sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela lei federal nº 12.305, de 02.08.2010. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, v. 4, n. 4, p. 01-24, 2011.

RIBEIRO, A. C.; ANDION, C.; BURIGO, F. Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural: um estudo de caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 119-140, 2015.

RONCONI, L. F. A.; DEBETIR, E.; MATTIA, C. Conselhos gestores de políticas públicas: espaços para a coprodução dos serviços públicos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 3, p. 46-59, 2011.

SALM, J. F. Coprodução de bens e serviços públicos. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.) **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/ UFBA, p. 42-44, 2014.

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, v. 21, n. 1, p. 109-130, 2006.

SCHOMMER, P. C.; ANDION, C.; PINHEIRO, D. M.; SPANIOL, E. L.; SERAFIM, M. C. **Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social**. In: Paula Chies Schommer e Rosana de Freitas Boullosa. (Org.). *Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública*. Florianópolis: UDESC, 2011, v 1, p. 31-70.

SCHOMMER, P. C.; BUENO, R. U. H.; KUNZLER, R. Coprodução de serviços públicos e gestão de resíduos sólidos: caminhos e obstáculos na experiência de um município catarinense. **Encontro de Administração Pública e Governança**, p. 1-17, 2010.

SNIS, Serviço Nacional de Informações sobre Saneamento. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em: 15 de dezembro de 2017.

SOUSA, Y. M.; JESUS, L. S.; SANTOS JUNIOR, J. C. A.; VASCONCELLOS, A. M. A. Gestão Social e Governança Urbana: O Caso do Portal da Amazônia, Belém-PA. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 1, 2014.

SUBIRATS, J. **Otra sociedad; otra política?: de «no nos representan» a la democracia de lo común**. Barcelona: Icaria Asaco, 2011.

TENÓRIO, F. G. (Org.). **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

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

WORLD BANK. **Curbing Fraud, Corruption, and Collusion in the Roads Sector**. Washington: The World Bank, 2011.

ZACCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.

## GESTÃO SOCIAL E BEM VIVER

*Alex Luiz Barros Vargas<sup>1</sup>*  
*Riyuzo Ikeda Júnior<sup>2</sup>*  
*César Augusto Miranda Guedes<sup>3</sup>*

### Resumo

O objetivo desse artigo é relacionar os conceitos de Gestão Social e Bem Viver. Para tanto, buscou-se uma primeira aproximação entre eles, a fim de construir referências para uma abordagem sobre desenvolvimento e controle social. O texto encontra-se estruturado em quatro seções, além da introdução e da bibliografia. Na primeira seção apresenta-se o conceito de Bem Viver e como os seus teóricos se posicionam nas questões relacionadas a Desenvolvimento e Colonialidade. Na segunda aborda-se o conceito de Gestão Social e, da mesma forma que na primeira, questões relacionadas à Cidadania Deliberativa. Na terceira seção são realizadas duas análises, articuladamente. Tanto o marco legal, que define as possibilidades de participação cidadã no Equador, quanto as entrevistas com os representantes do poder público e da sociedade equatoriana, no âmbito do Projeto Gestão Social e Cidadania: o controle social nos processos de desenvolvimento regional, são examinados. Na quarta seção são avaliadas (i) as dificuldades de consolidação da proposta equatoriana, iniciada com as eleições de 2006 e a Constituição de 2008, e (ii) as sinergias entre a “filosofia de vida” representada pelo Bem Viver e os “processos gerenciais” afirmados pela Gestão Social, tomando-se a ideia de emancipação, analisada nas dimensões pessoal, local, nacional e continental, enquanto convergência desses conceitos. Para alcançar o objetivo proposto trabalhou-se, metodologicamente, com avaliação bibliográfica, análises documentais, pesquisa de campo e pesquisa telematizada.

**Palavras-chave:** Gestão Social. Desenvolvimento. Bem Viver. Emancipação.

---

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária / Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, alexlbvargas@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária / Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, rikedajunior@gmail.com.

<sup>3</sup> Prof. Dr. da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, cesar.eco@gmail.com.



## SOCIAL MANAGEMENT AND GOOD LIVING

### Abstract

The objective of this article is to list the concepts of Social Management and Good Living. Therefore, it was sought a first approximation between them, to construct references to an approach about development and social control. This text is structured in four sections, beyond the introduction and bibliography. The first section presents the concept of Good Living and how the theoreticals stand about questions on Development and Coloniality. In the second section it is approached the concept of Social Management and, the same way as the first, questions related to Deliberative Citizenship. In the third section are performed two analysis, articulately. Both the legal mark, which defines the possibilities of citizen participation in Ecuador, and the interviews with representatives of the public power and of Ecuadorian society, within the scope of the Social Management and Citizenship Project: social control in the regional development processes, are examined. The fourth section assesses (i) the difficulties of consolidating the Ecuadorian proposal, initiated with the 2006 elections and the 2008 Constitution, and (ii) the synergies between the "living philosophy" represented by Good Living and the "managerial processes" affirmed by the Social Management, taking the idea of emancipation, analyzed in the personal, local, national and continental dimensions, as a convergence of these concepts. To reach the proposed objective, methodological work was done with bibliographic evaluation, documentary analysis, field research and virtual research.

**Keywords:** Social Management. Development. Good Living. Emancipation.

## 1 INTRODUÇÃO

Encontra-se, na história recente da América do Sul, um conjunto de programas e projetos que indicam o rompimento das tradicionais relações Estado-Sociedade formadas no período colonial e atualizadas por recorrentes governos autoritários. Percebeu-se em vários países, no limiar do século XXI, a busca pela formulação de políticas públicas mais abarcativas e uma positiva relação com instituições de ensino superior. Os autores se associaram ao esforço de análise dessas propostas, apoiando-se em entrevistas realizadas pelo Projeto “Gestão Social e Cidadania: O Controle Social no Desenvolvimento Regional”, implementado pelo Programa de Estudos em Gestão Social / Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas / Fundação Getúlio Vargas (PEGS/EBAPE/FGV); pelo Programa de Pós-graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária / Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; e pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional / Universidade Federal do Tocantins<sup>4</sup>. O Projeto Gestão Social e Cidadania: O Controle Social no Desenvolvimento Regional – doravante denominado Pró-Integração - ainda em andamento, estabeleceu parcerias com a *Universidad Andina Simon Bolívar* (Equador), *Universidad Nacional de General Sarmiento* (Argentina), Universidade Federal de Lavras (Brasil), Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil), Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul / UNIJUI (Brasil), *Universidad de Chile* (Chile) e *Universidad de Los Lagos* (Chile), mobilizadas pelo objetivo de acompanhar e promover, na América do Sul, debates e propostas sobre novas civilidades e humanidades<sup>5</sup>.

Este artigo analisa a institucionalidade e a operacionalidade dos processos de desenvolvimento e controle social no Equador, tendo como referência os conceitos de Gestão Social e Bem Viver, no momento em que se observa um movimento de restauração conservadora nas Américas, que se inicia em Honduras (2009) com a deposição do presidente Manuel Zelaya, avança pelo Paraguai, destituindo o presidente Fernando Lugo (2012), promove o *impeachment* no Brasil (2016) e permanece tentando desestabilizar iniciativas que se contraponham aos interesses associados ao neoliberalismo.

---

<sup>4</sup> Edital Pró-Integração (055/2013) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

<sup>5</sup> A seleção dos entrevistados aconteceu com base nas indicações das Instituições de Ensino Superior sediadas nos países estudados. As pesquisas de campo foram gravadas e transcritas, gerando a seguinte base de análise: Argentina - 11 entrevistados, no período de 21 a 26 de novembro de 2016; Brasil - 41 entrevistados, no período de setembro 2016 a abril 2017; Chile - 12 entrevistados, no período de 9 a 16 de dezembro de 2015; Equador - 12 entrevistados, no período de 7 a 14 de setembro de 2014. Total de entrevistas – 76.

Para realizar a análise, referida no parágrafo anterior, buscou-se identificar as culturas pertinentes à participação popular e o marco legal equatoriano, com a intenção de contribuir para a publicização e avaliação das dinâmicas e metodologias dessa experiência e, também, qualificar a prática e o debate continental sobre as contemporâneas e contra-hegemônicas temáticas da Gestão Social e do Bem Viver.

## 2 BEM VIVER

Segundo Acosta (2016, p.40)<sup>6</sup> “Bem Viver é uma filosofia de vida que abre as portas para a construção de um projeto **emancipador** (grifo dos autores)”. Tal paradigma está fundamentado no debate sobre des/colonialidade, eurocentrismo, ocidentalismo e modernidade, além de se apoiar em relação protecionista da natureza e na cosmovisão presente nos povos originários das Américas<sup>7</sup>. Nesse sentido, Bem Viver é uma tentativa de traduzir, para o português, as práticas tradicionais que acontecem nesses continentes, denominadas de *Kime Mogen*, pelos Mapuches, de *Suma Qamaña*, pelos Aymaras, de *Sumak Kawsay*, pelos Quechuas, de *Teko Porã*, pelos Guaranís, e também encontradas nas culturas Kolla e Maya, entre outras. Segundo Quijano (2014a, p.847)<sup>8</sup>

“Bien Vivir” e Buen Vivir” são os termos mais difundidos no debate sobre o novo movimento da sociedade, sobretudo da população indigenizada da América Latina, por uma existência social diferente da que nos foi imposta pela Colonialidade do Poder. “Bien Vivir” é, provavelmente, a formulação mais antiga na resistência “indígena” contra a Colonialidade do Poder. Foi, notavelmente, cunhada no vice-reinado do Peru, por ninguém menos que Guamán Poma de Ayala, aproximadamente em 1615, em sua ‘Nueva Crónica y buen gobierno.’ (Tradução dos autores)

Entretanto, ao contrário do que pode induzir uma primeira impressão dessa proposta, e sem desconsiderar ou minimizar a sintonia com as tradições dos povos originários, percebe-se, a partir de reflexões sobre esses saberes e das observações de Alberto Acosta, uma sintonia ampla e atual com as realidades como a brasileira. Este autor contribui para as análises históricas dos processos marcados pelo racismo, afirmando que as manifestações sociais e institucionais do preconceito são múltiplas e, por isso, ‘não surpreende que negros e indígenas

<sup>6</sup> ACOSTA, Alberto. O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Editora Elefante, 2016.

<sup>7</sup> Existe uma vasta literatura, sobre o Bem Viver, composta pelas obras de Bolívar Echeverría, Anibal Quijano, Enrique Dussel, José Carlos Mariátegui, e Eduardo Gudynas, entre outros, que se inicia, como veremos a seguir, no início do século XVII.

<sup>8</sup> QUIJANO, Anibal. Bien Vivir: entre el ‘desarrollo’ y la Des/Colonialidade del poder. In: Quijano, Anibal. Cuestiones y horizontes: de la dependência histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. Selección a cargo de Danilo Assis Clímaco. Buenos Aires: Clacso, 2014.

sejam os grupos mais empobrecidos, explorados e vulneráveis. ' (Acosta, 2016, p.147). Ainda segundo Acosta,

O racismo não é somente um problema social. O racismo, que serviu para legitimar a Conquista<sup>9</sup>, ao considerar que há raças e que estas podem hierarquizar-se, é um problema político. E, como tal, expressa-se também como uma questão de segregação econômica, exclusão e marginalização. É, inclusive, um problema de caráter ambiental, pois não se respeitam os ecossistemas e territórios onde habitam povos e nacionalidades indígenas ou comunidades negras (ACOSTA, 2016, p.146).

A exploração da natureza, nos moldes observados a partir do processo da revolução industrial, acabou por conduzir a humanidade à situação que aponta, não só para a extinção de algumas espécies, mas também de recursos ambientais e, em última análise, da própria sobrevivência humana e do planeta, tal qual se conhece. As tendências dominadoras e predatórias do Capitalismo Industrial/Financeiro, fundamentadas pelas teses da colonialidade, eurocentrismo, 'desenvolvimento' e 'progresso', atuam por lógicas de modernidade construídas no ambiente dessas teses, que além de dividir a todos por raças hierarquizadas, também hierarquizam a relação da humanidade com o seu espaço natural, criando uma relação onde 'nós' podemos tudo, na perspectiva do crescimento econômico e consequente geração de produtos e serviços, com posterior divisão de riquezas, seja pela ótica do capitalismo ou do socialismo. O resultado desse comportamento é um problema ambiental sem igual, conhecido como crise climática, ou aquecimento global, com consequências, de médio e longo prazo, tão imprevisíveis quão negativas.

É nesse contexto que emerge e se justifica o debate proposto pelos Direitos da Natureza representados, a partir de 2008, na Constituição do Equador. Aqui é destacado, na visão de Gudynas (2011, p.241)<sup>10</sup>, três componentes fundamentais desse 'mandato ecológico': o primeiro se refere a própria presença desses direitos no texto constitucional, indicando que a natureza deve ter a sua função e conservação respeitadas, deixar de ser vista como objeto e ter a sua existência valorizada. O segundo aspecto trata da equiparação do conceito ocidental de Natureza ao conceito Andino de Pachamama, uma ampliação multicultural e diversificada sobre o ambiente. E o terceiro componente – direito de restauração integral – é uma inovação capaz de proporcionar um significativo impacto positivo no ambiente, na medida em que garante a recuperação do estado original da natureza agredida pela atividade humana.

---

<sup>9</sup> Referência à chegada dos europeus no continente americano. (Nota dos autores)

<sup>10</sup> GUDYNAS, Eduardo. Los derechos de la Naturaleza em serio. Respuestas y aportes desde la ecología política. Em: La Naturaleza com Derechos. De la filosofía a la política. Alberto Acosta y Esperanza Martinez, compiladores. Abya Yala y Universidad Politécnica Salesiana. Quito, Ecuador. Mayo 2011.

### 3 DESENVOLVIMENTO: O QUE SE ESCONDE ATRÁS DISSO?

Os interesses econômicos transformam algumas ideias em mitos, crenças, tabus e unanimidades, deixando em desvantagem inicial os que pretendem contestá-las. Este é o caso do ideário desenvolvimentista. Quem é contra o desenvolvimento? Um objetivo, aparentemente, tão necessário, generoso, associado à melhoria de qualidade de vida, justiça, riquezas, ciência, tecnologia e sustentabilidade, pode ser contestado? É o que será visto a seguir.

O início da utilização política da ideia de desenvolvimento, tal qual é feita até hoje, possui um marco histórico assinalado pelo discurso de posse, no congresso dos EUA, do segundo mandato do presidente Harry Truman (1945-1953). Como aponta Gustavo Esteva (1996),

O subdesenvolvimento começou em 20 de janeiro de 1949. Nesse dia, 2 bilhões de pessoas tornaram-se sub-desenvolvidas. Na verdade, desde então deixaram de ser o que eram, em toda sua diversidade, e se converteram em um espelho invertido da realidade dos outros: um espelho que os despreza e os envia ao fim da fila, um espelho que reduz a definição de sua identidade, a de uma maioria heterogênea e diversa, aos termos de uma minoria pequena e homogeneizante.<sup>11</sup>

Ainda sobre esse momento, Acosta avalia que

... o chefe de Estado da primeira potência global, consciente de que os Estados Unidos e outras nações industrializadas estavam “no topo da escala social evolutiva”, como pontua o sociólogo alemão Wolfgang Sachs, anunciou que todas as sociedades teriam que percorrer a mesma trilha - o que serviria de base para a teoria das etapas do economista norte-americano Walt Whitman Rostow - e aspirariam a uma só meta: “o desenvolvimento” E, claro, firmou as bases conceituais de outra forma de imperialismo: “o desenvolvimento” (ACOSTA, 2016, p. 45).

A definição desenvolvimento, nos termos acima, impregnados do modelo de sociedade norte-americana e valores europeus, estabeleceu um sentido para os mundos capitalista e socialista, e uma “estrutura de dominação dicotômica: desenvolvido-subdesenvolvido, pobre-rico, avançado-atrasado, civilizado-selvagem, centro-periferia. ” (ACOSTA, 2016, p.46). É nesse contexto que se justificam as criações de organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e outras formas de intervenções, como as de caráter militar.

Portanto, o desenvolvimento é associado, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a um discurso promotor de melhorias de qualidade de vida e distribuição de riquezas, como afirma Quijano (2014b)<sup>12</sup>

No início, praticamente, esse era um discurso oficial. No entanto, logo deu lugar a complexas e contraditórias questões que produziram um debate rico e intenso, com reverberação global, expressando a magnitude e profundidade

<sup>11</sup>ESTEVA, G. Desarrollo, 1996. Fonte: disponível em:

<<https://desarrolloxi.files.wordpress.com/2010/05/desarrollogustavoesteva1.pdf>>. Acesso em 29/03/2018.

<sup>12</sup> QUIJANO, Anibal. “Bien Vivir” Entre el “desarrollo” y la Des/Colonialidad del Poder, em Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2014b.

dos conflitos de interesse, político-sociais, envolvidos nessa nova geografia do poder no mundo, particularmente na América Latina. Assim foi produzida uma extensa família de categorias (desenvolvimento, subdesenvolvimento, modernização, marginalidade e participação, por um lado, e imperialismo, dependência, marginalização e revolução, por outro) que foi se desdobrando em estreita relação com os conflitos e movimentos violentos da sociedade, que levaram a processos inconclusivos ou a mudanças relativamente importantes, mas inacabadas, na distribuição de poder (QUIJANO 2014b, p. 849, tradução dos autores).

Com a aplicação deste receituário em escala mundial, o passar do tempo, e as dificuldades quantitativas e qualitativas de sucesso, se observa a tentativa de ‘reformulação’ e ‘adjetivação’ – como desenvolvimento local e ecodesenvolvimento entre outros – deste modelo. Entretanto, como afirma Acosta “o desenvolvimento, enquanto reedição dos estilos de vida dos países centrais, é irrepetível em nível global” uma vez que o sistema é baseado na maximização de resultados, redução de custos e acumulação incessante de capital.

Tal estilo de vida consumista e predador, ademais, está colocando em risco o equilíbrio ecológico. E, cada vez mais, marginaliza massas de seres humanos de suas supostas vantagens. Nem sequer a fome – que não é uma questão de falta de alimentos – foi erradicada no planeta. (ACOSTA, 2016, p. 50)

### 3.1 COLONIALIDADE

Na história, o fim do Colonialismo não implicou, necessariamente, no fim das práticas desse tipo. A ideia de Colonialidade/Descolonialidade será usada, aqui, para definir a manutenção das relações e dos fundamentos desse período, mesmo após a extinção das colônias. Cabe destacar que a Colonialidade se expressa tanto nas relações ‘metrópole/colônia’ entre as nações, quanto no interior delas, por via de dominação e subordinação de regiões mais ‘desenvolvidas’ sobre as outras, mas também nas relações sociais, onde é observado até hoje, como no caso do Brasil, resquícios dos tempos de Casa Grande e Senzala e a permanente contestação dos direitos dos povos originários.

Avançando no tempo histórico, Quijano (2014a)<sup>13</sup>, define globalização como o culminar de um processo iniciado com o ‘descobrimento’ da América e a construção do capitalismo colonial, enquanto modelo de subjugação imposto ao mundo, baseado na classificação social da população, a partir da ideia de raça. Como veremos abaixo, essa construção mental atravessa

---

<sup>13</sup> QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina, en Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2014a. 860 p.

o período entre o ‘descobrimento’ e os dias de hoje, e fundamenta a racionalidade eurocêntrica. A Colonialidade é, portanto, um eixo fundamental do poder global hegemônico.

A América foi constituída como o primeiro espaço / tempo de um novo padrão de poder mundial e, dessa forma e por essa razão, como a primeira identidade da modernidade. Dois processos histórico convergiram e foram associados na produção do referido espaço / tempo e se estabeleceram como os dois eixos fundamentais do novo padrão de poder. Primeiramente, a codificação das diferenças entre conquistadores e conquistado na ideia de raça, isto é, uma suposta estrutura biológica diferenciada que coloca uns em situação natural de inferioridade em relação aos outros. Essa ideia foi assumida pelos conquistadores como o principal elemento, constitutivo e fundador das relações de dominação que a Conquista impôs. Sobre essa base, conseqüentemente, foi classificada toda a população da América e, depois do mundo, no novo padrão de poder. E o segundo processo acontece com a articulação de todas as formas históricas de controle de trabalho dessa população, dos seus recursos e produtos, subordinados ao capital e ao mercado mundial (QUIJANO, 2014a, p.778, tradução do autor).

É nesse contexto, sem conseguir se livrar das amarras patrocinadas pelas questões teóricas, sociais e econômicas da Colonialidade que a América Latina, segundo Quijano (2014b, p.850), assiste às transformações que acontecem no capitalismo: a revolução científica tecnológica e a redução das necessidades de força de trabalho; a financeirização estrutural; a mudança ética/política presente na versão eurocêntrica de "Colonialidade/Modernidade"; a ascensão e a queda do nazi-fascismo; o impacto dos movimentos sociais da década de 1960; a crise do socialismo; e a globalização.

Com a perspectiva de favorecer aos interesses da maioria da população, Quijano (2014b, p.857) aponta seis sugestões, resumidas a seguir, que devem conduzir as práticas do Bem Viver, diante do quadro socioambiental mundial: (1) a igualdade social deve ser garantida para toda a população mundial; (2) nenhuma diferença ou identidade justifica a desigualdade; (3) todos os indivíduos são livres e autônomos para decidir sobre as suas identidade e grupos de pertencimento; (4) a organização do trabalho e distribuição dos produtos deve se dar em relações de reciprocidade entre grupos e indivíduos iguais; (5) a redistribuição dos recursos e produtos mundiais acontecerá de forma igualitária, entre a população mundial; e por fim, (6) devemos buscar a prática da organização comunal da população, em escala local, regional e mundial, associada com o modo de produção e gestão direta de autoridade coletiva, com definição de direitos, obrigações, responsabilidades, recursos e produtos entre grupos e indivíduos, em sistema de corresponsabilidade nas relações com os demais seres vivo e outras entidades do planeta e do universo.

Foram utilizadas as sugestões apresentadas no parágrafo anterior como introdução da análise do conceito de Gestão Social.

## 4 GESTÃO SOCIAL

Segundo Cançado, Pereira e Tenório (2013, p.132)<sup>14</sup> “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** como fim.” (Grifo dos autores)

Após identificar as Categorias Teóricas presentes na literatura sobre Gestão Social, e com a intenção de organizá-las para facilitar o entendimento das suas inter-relações, Cançado, Pereira e Tenório apresentam a seguinte hierarquização das mesmas:

1) Interesse Bem Compreendido, ponto de partida da Gestão Social que abriga outras duas categorias complementares, quais sejam, a solidariedade e a sustentabilidade; 2) Esfera Pública será tratada como uma categoria intermediária do processo de Gestão Social, pois constitui o *locus* e condição essencial de seu desenvolvimento. Além disso essa categoria abriga outras complementares: Comunidades de Prática, Democracia Deliberativa, Dialogicidade, Interorganizações, Intersubjetividade e Racionalidade; 3) Emancipação, por fim, é o ponto de chegada e de retroalimentação da Gestão Social. Portanto, consideramos que a Gestão Social como processo se fundamenta teoricamente em três grandes categorias que se articulam em uma sequência ascendente, qual seja: interesse público; esfera pública e emancipação social (CANÇADO, PEREIRA E TENÓRIO, 2013, p.139).

Para efeito desse texto foi abordado, de forma relativa e também em ‘sequência ascendente’, essas três Categorias. A fim de fundamentar o debate sobre a primeira, citada acima, Cançado, Pereira e Tenório (2013, p.139) se apoiam em Tocqueville<sup>15</sup>

O Interesse Bem Compreendido (IBC) é um conceito apresentado por Tocqueville<sup>16</sup> (1987) ao descrever a sociedade norte-americana no Século XIX. O autor parte do contraste entre aristocracia (marcada pela desigualdade natural e a hierarquia) e democracia (marcada pela igualdade, sem hierarquia). O IBC só pode acontecer em um contexto democrático [...] O 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 (CANÇADO, PEREIRA E TENÓRIO, 2013, p.139).

Avançando para a segunda Categoria, Cançado, Pereira e Tenório afirmam ser necessária a afirmação de um tipo de Esfera Pública onde se consiga

<sup>14</sup> CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão Social: epistemologia de um paradigma. Curitiba: Editora CRV, 2013.

<sup>15</sup> Além de Tocqueville, e para o debate da categoria Interesse Bem Compreendido, também são citados os seguintes autores: Frey (2000); Gahyva (2006); Marx e Engels (2004); Barbacena (2009); Sachs (2002); Arroyo e Schuch (2006)

<sup>16</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. Democracia na América. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.



[...] aproximar novamente a população da política. Para que a Gestão Social aconteça efetivamente, é necessário um espaço onde, novamente (mas com diferentes intenções), as pessoas privadas se encontrem em um espaço público a fim de deliberarem sobre suas necessidades e futuro (CANÇADO, PEREIRA E TENÓRIO, 2013, p.148).

Com a intenção de redefinir a interpretação de Público/Espaço Público, que não se resume ao fato de falar, ser ouvido e compreendidos por aqueles da esfera privada do lar, os autores citados acima apresentam a opinião de Habermas em dois momentos. Inicialmente, tratando do conceito de público: “chamamos de ‘públicos’ certos eventos quando eles, em contraposição às sociedades fechadas, são acessíveis a qualquer um – assim como falamos de locais públicos ou de casas públicas” (HABERMAS, 2003a p. 14)<sup>17</sup>.

Ampliando um pouco mais a ideia, e ainda no campo do pensamento habermasiano, destaca-se que

Esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social. A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, nela os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana (HABERMAS 2003b, p. 92)<sup>18</sup>

Ao tratar da Emancipação, cabe lembrar a definição vista mais acima - ‘o ponto de chegada e de retroalimentação da Gestão Social’ – e destacar a opinião abaixo, para que se possa entender a dimensão dada a essa questão, inicialmente. Para Cançado, Pereira e Tenório (2013, p.165),

A emancipação na qualidade de Categoria Teórica da Gestão Social está inscrita na tradição marxista (MARX, 2005; MARX E ENGELS 2004; SANTOS, 2010) e na Teoria Crítica (HORKHEIMER, 1991a, HORKHEIMER, 1991b; MARCUSE, 1979; PAES-DE-PAULA, 2008; SGRÓ, 2007) no sentido de ser a libertação de uma dominação opressora,

<sup>17</sup> HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural na esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

<sup>18</sup> HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre a facticidade e a validade, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

baseada nas relações de produção e reprodução da vida. Emancipação é a ruptura com a subalternidade e a recusa à manipulação (NOGUEIRA, 2011).

Dado que a Gestão Social se coloca como a forma da sociedade emancipada exercer o poder, a partir de conceitos republicanos, vale voltar a Habermas para destacar que

... a interpretação republicana vê a formação democrática da vontade realizando-se na forma de auto entendimento ético-político, onde o conteúdo da deliberação deve ter o respaldo de um consenso entre sujeitos privados, e ser exercido pelas vias culturais ... (HABERMAS, 2003b, p. 19).

Nesse sentido, Cançado, Pereira e Tenório indicam a relação republicana entre a sociedade emancipada e a sociedade política, além de constatarem que a representação organizada da sociedade emancipada expressa a democracia deliberativa, como se pode perceber: “[...] sociedade emancipada é sinônimo de totalidade política, ou seja, constitui um conjunto de esferas públicas autônomas, distinguindo-se tanto do Mercado quanto do Estado.” (CANÇADO, PEREIRA E TENÓRIO, 2013, p. 98).

Desta maneira, pode-se situar a Gestão Social na interseção das relações Estado, Sociedade e Mercado, conferindo-lhe as seguintes características e funções:

... a Gestão Social é uma ação gerencial dialógica voltada para o interesse público não estatal e para a realização do bem comum, tendo como tarefas na sociedade civil sistematizar os saberes alternativos, estruturar avaliações técnicas especializadas voltadas para o bem comum, fortalecer a esfera pública municiando-a de informações de qualidade, dentre outras (CANÇADO, PEREIRA E TENÓRIO, 2013, p. 103).

No quesito Sustentabilidade, cabe destacar a importância desse tema, que é, inclusive, elencado nas Categorias Teóricas definidoras da Gestão Social, e tratado na dimensão ambiental, mas não restrita a ela: “Entende-se que a Sustentabilidade também está fortemente relacionada à Solidariedade, no sentido da segunda ser condição da primeira” (CANÇADO, PEREIRA E TENÓRIO, 2013, p.142).

Por fim, ao situarem a Democracia Deliberativa como o método de decisão proposto para o contexto da Gestão Social os autores, referidos na citação acima, apresentam uma crítica aos descaminhos da Democracia Representativa na América Latina, que os últimos acontecimentos no Brasil se encarregam de corroborar. Com a intenção de superar os limites da Democracia Representativa – mas não negar esse espaço essencial de decisão política, que tantas vidas nos custou, e aos nossos vizinhos continentais - indicam arranjos, com potencial emancipador, que podem se constituir em ambientes inovadores e pedagógicos do ponto de vista da participação e controle social<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> IKEDA JÚNIOR, R. Gestão Social e Controle Social no Bairro Carioca de Santa Cruz e Itaguaí/RJ: Um Olhar Sobre o Desenvolvimento Local no Território dos Megaempreendimentos. Dissertação de mestrado em

Organizações como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, que podem ser considerados como embriões de esferas públicas, e outros arranjos que porventura venham a ser criados no sentido de ampliar a democracia participativa, são, em si, uma escola, apesar de seus inegáveis problemas (CANÇADO, PEREIRA E TENÓRIO, 2013, p. 155).

Com o objetivo de estabelecer parâmetros para a avaliação dos processos de cidadania deliberativa em projetos de desenvolvimento territorial, os pesquisadores em Gestão Social definiram as seguintes categorias de análise de políticas públicas: Processo de discussão; Inclusão; Pluralismo; Igualdade Participativa; Autonomia; Bem Comum e Controle Social. A fim de introduzir o debate sobre o Equador e comparar essas categorias com os princípios que fundamentam a *Ley Orgánica de Participación Ciudadana* desse país, foram apresentados os mesmos abaixo:

Artículo 4. Principios de la participación.- La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. El ejercicio de los derechos de participación ciudadana y organización social se regirá, además de los establecidos en la Constitución, por los siguientes principios: Igualdad; Interculturalidad; Plurinacionalidad; Autonomía; Deliberación pública; Respeto a la diferencia; Paridad de género; Responsabilidad; Corresponsabilidad; Información y transparencia; Pluralismo; y Solidaridad.

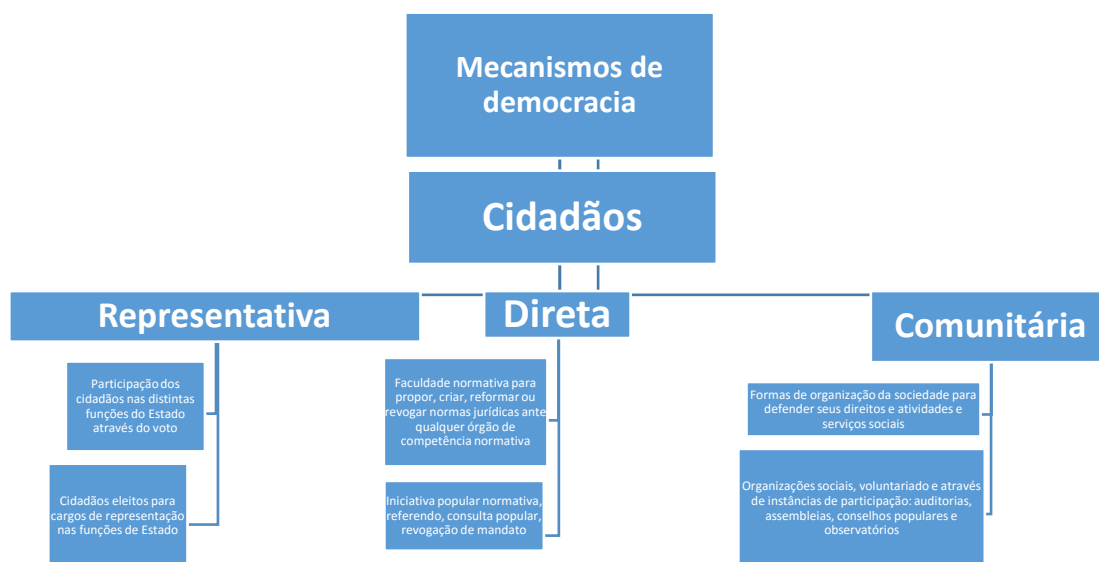
## 5 EQUADOR: O QUE PODE A CIDADANIA?

O Equador não possui nenhuma característica geográfica, social ou política que, ao longo da sua história, o diferencie, extraordinariamente, dos demais países do continente que pertence. Foram destacados, nesse momento, dois componentes dessa nação: o primeiro é a presença das tradições culturais dos povos originários das Américas e, o segundo, as lutas sindicais, sociais e políticas, de caráter emancipatórios, desse povo e dos demais equatorianos. Esses dois componentes foram, ampla e positivamente, mobilizados no processo eleitoral nacional de 2006, que resultou na assembleia constituinte de 2008, onde se decidiu construir “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir, el Sumak Kawsay”. Os equatorianos, no texto referido, também se declaram “herederos de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo” e pela primeira vez na história, um povo afirma na sua carta magna que “la naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. ”

Ainda sobre a chamada Constituição de Montecristi (2008), duas questões: inicialmente, salientar o seu primeiro artigo, que define o Equador como um “... Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. ” A seguir, comentar que existe um título dedicado à ‘Participação e organização do Poder’, onde se explicita a medida da presença da sociedade nas definições políticas que, como se observa, vai muito além da possibilidade de votar e ser votado:

Título IV - Art. 95 - Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

O Projeto Pró-Integração realizou, nessa nação, doze entrevistas com representantes do poder público e da sociedade civil, abordadas na sequência do texto, de acordo com os objetivos desse artigo. A seguir, de forma introdutória, observa-se as possibilidades de participação cidadã registradas no Equador, onde se apresentam as seguintes modalidades de exercício de poder: representativa, direta e comunitária.



Fonte: SENPLADES <sup>20</sup>

No contexto esboçado acima foram aprimorados instrumentos de democracia direta, anteriores à Constituição de 2008, como a Consulta Popular – com a inclusão de mais atores

<sup>20</sup> SENPLADES. Secretaría Nacional de Planificación e Desarrollo. Guia de Participación ciudadana em la planificación de los GAD. Quito, 2011.

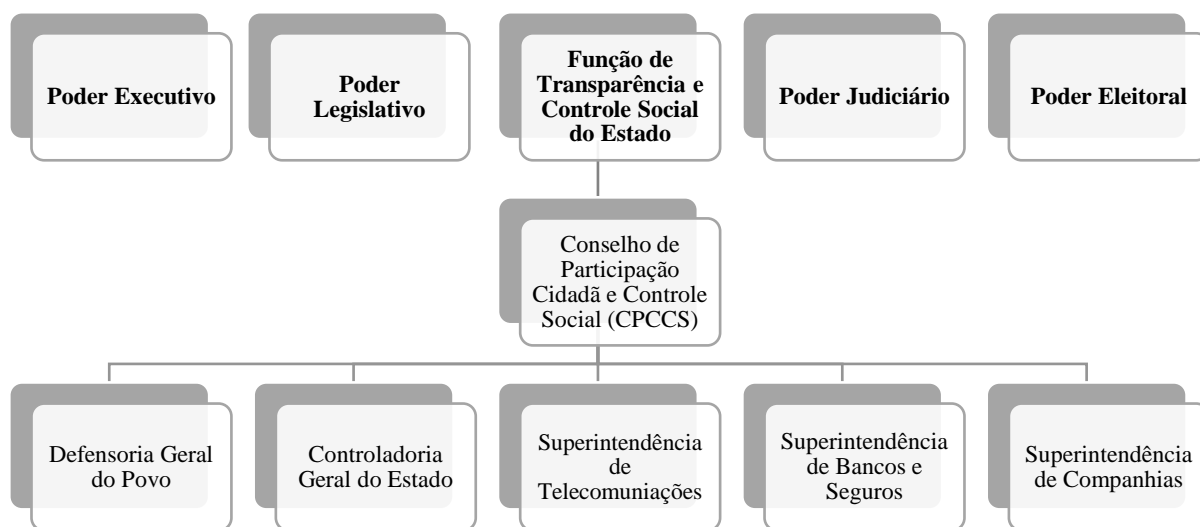
políticos habilitados a ativá-la e a redução no quantitativo mínimo de assinaturas requeridas para sua implementação – a Iniciativa Popular Normativa – prerrogativa de apresentação de Projetos de Lei, pelos cidadãos, para todos os legislativos, inclusive de reformas constitucionais – e a Revogação de Mandatos, que passaram a considerar todos os cargos eletivos e diminuído o quantitativo de assinaturas necessárias. (VEJA; WALTER; ROMANO, 2014, p. 20)<sup>21</sup>

Cabe registrar a avaliação de Pernesetti sobre as possibilidades de participação e controle, consolidadas pela cultura política do Bem Viver

À medida que a Carta de 2008 consagrou o povo como “mandante e primeiro fiscalizador do poder público” (Constituição do Equador, 2008, art. 204), foi criado no âmbito dos poderes da República o chamado Poder Cidadão. Na realidade, se trata da Função de Transparência e Controle Social do Estado separada dos outros quatro poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário e Eleitoral) e que rege o Conselho de Participação Cidadã e Controle Social (CPCCS), responsável por fomentar e coordenar as diversas instâncias participativas reconhecidas pela Constituição, além de indicar os titulares dos órgãos que, com ele, compõem o quinto poder: Defensoria Geral do Povo; Controladoria Geral do Estado; Superintendências de Telecomunicações, de Bancos e Seguros e, por fim, de Companhias (PERNASETTI, 2010)<sup>22</sup>.

A fim de contribuir para a compreensão do que foi dito na citação acima, apresenta-se a seguinte ilustração:

**Quadro 2 - Divisão de poderes no estado equatoriano**



Fonte: PERNASETTI, 2010.

<sup>21</sup> VEJA, Gerardo Cerdas; WALTER, Fabricio H.O.; ROMANO, Jorge. Os desafios da participação: novas institucionalidades democráticas na construção do Estado plurinacional no Equador. No prelo. 2014.

<sup>22</sup> PERNASETTI, Fernanda. Agendas de reforma e aprofundamento da democracia na América do Sul: um primeiro olhar sobre o Conselho de Participação Cidadã e Controle Social do Equador. Observador On-Line, v.5, n.7, Jul. 2011.

Desta maneira, o Estado equatoriano viabiliza o previsto no Art. 208 da Constituição, dando condições para que o Conselho de Participação Cidadã e Controle Social atue na promoção dos processos deliberativos e formação de valores republicanos, possibilitando a melhor aplicação de recursos e combate à corrupção, apoiando os mecanismos participativos.

Avançando nas definições desse país, foram indicados como se estabelece o seu arranjo político-administrativo, traçando um paralelo entre o Brasil e o Equador. Desta forma, as divisões em Estados daqui, correspondem às Províncias de lá; os Municípios brasileiros seriam o que eles denominam Cantões; e as Paróquias equatorianas são similares, territorialmente, aos Distritos municipais, mas possuem consideráveis diferenças político-administrativas. Segundo Angel Aguirre, prefeito do Cantão de Cayambi, na ocasião das entrevistas do Pró-Integração<sup>23</sup>,

Las parroquias también eligen Juntas Parroquiales, eligen Juntas Parroquiales que dependiendo de la cantidad de personas que sean en la junta parroquial eligen cinco o hasta siete miembros de la Junta Parroquial. Y en la junta parroquial el miembro más votado es del presidente de la Junta Parroquial. O sea, se posiciona como presidente de la Junta Parroquial. Entonces, ellos también son quienes hacen y realizan el seguimiento de los presupuestos participativos.

Outra questão fundamental, presente na Constituição de 2008, é a definição do Equador enquanto um Estado plurinacional e intercultural. Nas palavras de Bianca Chancoso, representante do povo Otabano<sup>24</sup>,

¿Por qué el Estado plurinacional? Porque hasta ahora [el Estado] ha sido construido sobre la base de una [única visión], o sea, [ha] trazado las políticas desde una visión uninacional y, al ser trazadas las políticas [de manera] uninacional, están negando la existencia y los derechos de los pueblos que somos diferentes aquí. Sin ánimo de decir que aquí los indígenas queremos sobreponernos, sí creemos que en un país como Ecuador, que aunque no se reconozca en el censo, de alguna manera sí estamos diciendo que entre el cuarenta y cincuenta por ciento de [la] población indígena aquí en el Ecuador. (...) Para nosotros lo ¿qué es intercultural? Ya lo hemos vivido, es una forma de tolerancia pero sin derechos, solamente de convivencia, de tolerarnos sin derechos, [sin] pedir la exigencia de que sea plurinacional. Porque al declarar Estado plurinacional se exigen políticas con derechos, y bueno, lo unimos que sea plurinacional e intercultural.

Neste quadro institucional foi estabelecido o Sistema de Participação Cidadã Equatoriano<sup>25</sup>, composto por mecanismos de democracia representativa, direta e comunitária,

<sup>23</sup> As entrevistas em âmbito do Pró-Integração se encontram nos Relatórios Parciais do projeto de acesso restrito à CAPES. Entrevistas realizadas em 2014.

<sup>24</sup> As entrevistas em âmbito do Pró-Integração se encontram nos Relatórios Parciais do projeto de acesso restrito à CAPES. Entrevistas realizadas em 2014.

<sup>25</sup> Sistema de participación ciudadana.- Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias. El sistema de participación ciudadana se constituye para: a) Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas; b) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación

e operacionalizado por diversas instâncias de poder, com o objetivo de promover a cidadania, o planejamento e o desenvolvimento territorial, as políticas públicas, os orçamentos participativos e a transparência, nas diferentes dimensões nacionais de gestão pública e controle social, de acordo com a Constituição. Segundo Angel Aguirre,

Ahí al momento ya, entre el dos mil nueve y el dos mil once, se gesta ya una ordenanza que crea, diría yo, este cuerpo colegiado que está legalmente establecido. Nosotros hemos visto, sí, con muy buenos ojos, el criterio que mantiene el gobierno nacional, de, a partir de obviamente del dos mil ocho, establecer ya en la Constitución Política del Estado la visión de la participación ciudadana como una obligación, y desde luego en el dos mil once con la creación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Código de Planificación y Finanzas Públicas, y el Código Orgánico de Desarrollo.

O objeto da Lei Orgânica de Participação Cidadã, referida na citação anterior, está expresso no seu primeiro artigo

Art. 1.- Objeto.- La presente Ley tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.<sup>26</sup>

Já o Código de Planificação e Finanças Públicas, também citado por Angel Aguirre, apresenta as características destacadas no seu terceiro artigo:

Art. 3 – Objetivos - El presente código tiene los siguientes objetivos: 1. Normar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y

de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública; c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; d) Participar en la definición de políticas públicas; e) Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del plan, quienes se reunirán tantas veces como sea necesario. Los grupos de interés conformados prepararán insumos debidamente documentados que servirán para la formulación del plan; f) Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; g) Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; y, h) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa. El sistema de participación estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial. La máxima instancia de decisión del sistema de participación será convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado. El sistema de participación ciudadana designará a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del desarrollo correspondientes. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía e Descentralización - Art. 304)

<sup>26</sup>Disponível em: <<https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/DynamicPDF-1.pdf>>. Acesso em: 29/03/2018.

el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas, así como la vinculación entre éstos; 2. Articular y coordinar la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno y entre éstos; y, 3. Definir y regular la gestión integrada de las Finanzas Públicas para los distintos niveles de gobierno.

Concluindo a apresentação da institucionalidade que promove (i) a participação cidadã, (ii) a aplicação de recursos públicos voltados para os interesses coletivos e a (iii) reorganização político-administrativa do Equador, de acordo com a Constituição de 2008, o Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomia e Descentralização se define com os seguintes propósitos:

Art. 1 – *Ámbito* - Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.<sup>27</sup>

Para além das indicações constitucionais iniciais, prevista no Art. 100<sup>28</sup>, o Equador criou outras instâncias de participação popular, como as *Comisiones Ciudadanas de Selección de Autoridades*, *Comités de Usuárias y Usuários*, *Rendición de Cuentas*, *Silla Vacía*, *Presupuestos Participativos* e Mesas de Diálogo. Todos esses mecanismos encontram ressonância nas Categorias Teóricas fundantes da Gestão Social.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao trazer o Equador para o debate buscou-se analisar como o Bem Viver, essa “filosofia de vida”, segundo Acosta, se realiza nacionalmente. Ou seja, como essa ‘teoria’ se concretiza e quais formas ela adota – princípios, institucionalidades e mecanismos - a fim de compará-los com as categorias teóricas, critérios de análise e práticas gerenciais estipuladas pela Gestão Social. A análise das entrevistas, realizadas pelo Projeto Pró-Integração, revelou algumas contradições presentes no recente processo de implementação do Bem Viver, proposta de

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://www.pucesi.edu.ec/web/wp-content/uploads/2016/04/C%C3%B3digo-Org%C3%A1nico-de-organizaci%C3%B3n-territorial-autonom%C3%ADa-y-descentralizaci%C3%B3n-COOTAD.pdf>>.

<sup>28</sup> Constituição do Equador Art. 100 - En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos.(...) Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.



indiscutível definição contra-hegemônica mundial, que consegue manter o crescimento médio anual equatoriano em, aproximadamente, 4,5%, com redução da pobreza e da extrema pobreza.

Para apresentar as dificuldades relacionadas pelos equatorianos, são significativas as palavras de Ángel Carlosama<sup>29</sup>, representante do povo Caranqui.

Sí, sabes que éste es un proceso débil todavía. Está en la Constitución, está en la teoría, hay una ley de participación ciudadana, pero este reconocimiento de la diversidad, para mi punto de vista, todavía está en construcción. Estamos enfrentando un proceso del gobierno que tiene buena intención, pero los actores estamos en una... desde los pueblos indígenas: dispersos, hay mucha dispersión. (...)Yo creo que estamos en franca debilidad en ese sentido y puede ser que este proceso, si no logra la ciudadanía indígena empoderarse, esto más bien se diluye. No se logra ese proceso de recuperación histórica verdadera, de las luchas de los noventa, no se logra, no se lograría. Entonces se requiere mucha más concienciación, mucha más inserción en la política pública, en el reconocimiento de la interculturalidad ¿no?

Mas as dificuldades também são identificadas pelos representantes do poder público, como se percebe na opinião de Diego Garcia Pozo, governador da província de Imbabura, na ocasião das entrevistas do Pró-Integração<sup>30</sup>.

Pero la construcción de un Plan Cantonal no va hacerse tras el escritorio, tiene que hacerse en forma participativa, entonces llegar a la parroquia, llegar al cantón y ahí generar y construir el Plan Cantonal de Seguridad, que tiene que ser totalmente participativo. Entonces, muchas de las veces nos quedamos ahí, o sea, nos quedamos solamente en el discurso de ser participativos, pero a la práctica, a la ejecución, no es nada fácil porque usted tiene que generar las asambleas, tiene que mapear actores ¿Si? Tiene que ir generando una sinergia con todos los actores para llegar a acuerdos. Entonces, es muy... no es fácil, es complejo pero, o sea ya creo que tenemos la suficiente capacidad y la inteligencia como para generar estos espacios donde todos vamos a estar beneficiados.

Por fim, para alcançar o objetivo proposto - relacionar Gestão Social e Bem Viver - trabalhou-se com a ideia de **emancipação**, enquanto convergência desses conceitos. A ação de **emancipar** - tornar-se livre e independente - foi analisada nas suas dimensões pessoal, local, nacional e continental, chegando-se as seguintes conclusões: (1) tanto o Bem Viver quanto a Gestão Social são confluentes na perspectiva de promover o ser humano como sujeito de direitos (emancipação pessoal); (2) a relação Bem Viver / Gestão Social com a emancipação local é confirmada pela proposição de participação cidadã nas políticas públicas territoriais, a partir de procedimentos não predatórios e respeitosos das identidades e diversidades; (3) as concepções de Bem Viver e Gestão Social colocam parâmetros republicanos para o debate

<sup>29</sup> As entrevistas em âmbito do Pró-Integração se encontram nos Relatórios Parciais do projeto de acesso restrito à CAPES. Entrevistas realizadas em 2014.

<sup>30</sup> As entrevistas em âmbito do Pró-Integração se encontram nos Relatórios Parciais do projeto de acesso restrito à CAPES. Entrevistas realizadas em 2014.

sobre a emancipação nacional, reafirmando as mudanças nos padrões consumistas, rentistas, extrativistas e elitistas; e (4) os valores que se desprendem desses paradigmas apontam para um ajuste comportamental que negue o colonialismo, o imperialismo e a globalização (emancipação continental).

Portanto, os paradigmas do Bem Viver e da Gestão Social se apresentam como contribuições filosóficas e gerenciais para a construção de teorias, práticas e normas (como é o caso da natureza passando a ser portadora de direitos) que, ao apontarem para uma nova realidade social e institucional, sejam adequadas para a reorganização da economia e do Estado, em patamares que respeitem as complexidades atuais do planeta e da humanidade. Ou seja, pode-se observar a relação de complementaridade entre Bem Viver e Gestão Social, enquanto fundamentos para um processo emancipatório que aglutine personalidades, movimentos sociais, instituições e partidos políticos capazes de promover uma alternância de objetivos, de formas de viver e de administrar as nações.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Editora Elefante, 2016.

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

ESTEVA, G. Desarrollo, 1996. Fonte: disponível em:  
<<https://desarrolloxxi.files.wordpress.com/2010/05/desarrollogustavoesteva1.pdf>>. Acesso em 29/03/2018.

GUDYNAS, Eduardo. Los derechos de la Naturaleza en serio. Respuestas y aportes desde la ecología política. Em: La Naturaleza con Derechos. De la filosofía a la política. Alberto Acosta y Esperanza Martínez, compiladores. Abya Yala y Universidad Politécnica Salesiana. Quito, Ecuador. Mayo 2011.

HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural na esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre a facticidade e a validade, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

IKEDA JÚNIOR, R. Gestão Social e Controle Social no Bairro Carioca de Santa Cruz e Itaguaí/RJ: Um Olhar Sobre o Desenvolvimento Local no Território dos Megaempreendimentos. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGDT/UFRRJ). Seropédica, 2017.

PERNASETTI, Fernanda. Agendas de reforma e aprofundamento da democracia na América do Sul: um primeiro olhar sobre o Conselho de Participação Cidadã e Controle Social do Equador. Observador On-Line, v.5, n.7, Jul. 2011.

QUIJANO, Anibal. Bien Vivir: entre el ‘desarrollo’ y la Des/Colonialidade del poder. In: Quijano, Anibal. Cuestiones y horizontes: de la dependência histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. Selección a cargo de Danilo Assis Clímaco. Buenos Aires: Clacso, 2014.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina, en Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2014a. 860 p.

QUIJANO, Aníbal. “Bien Vivir” Entre el “desarrollo” y la Des/Colonialidad del Poder, em Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2014b.

SENPLADES. Secretaría Nacional de Planificación e Desarrollo. Guia de Participación ciudadana en la planificación de los GAD. Quito, 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis de. Democracia na América. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

VEJA, Gerardo Cerdas; WALTER, Fabricio H.O.; ROMANO, Jorge. Os desafios da participação: novas institucionalidades democráticas na construção do Estado plurinacional no Equador. No prelo. 2014.

## TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL: SUBSÍDIOS PARA GESTÃO SOCIAL E AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

*Irene Costa Freitas Guerreiro<sup>1</sup>*  
*Marise Teles Condurú<sup>2</sup>*

### Resumo

Reflete parte de uma pesquisa mais ampla que discute em que medida os órgãos ambientais governamentais disponibilizam dados e informações de acesso público que promovam transparência ambiental e subsidiem a gestão social e ambiental e o planejamento do desenvolvimento municipal, este artigo busca discutir teoricamente os conceitos de transparência e transparência pública a fim de realizar um construto teórico aqui denominado de transparência ambiental, bem como apresentar uma proposta metodológica para a operacionalização e análise de transparência ambiental. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa. Dos resultados obtidos até esta fase da pesquisa, destaca-se um de ordem teórica, a conceituação de transparência ambiental, que para efeitos dessa discussão entende-se como o acesso a dados e informações ambientais atualizadas, cuja disponibilidade adequada, não só viabiliza uma melhor atuação dos órgãos de monitoramento, controle e fiscalização ambiental, mas também possibilita certo controle social das atividades ambientais, sejam elas privadas ou públicas, pela sociedade, que conseqüentemente, se constrói menos aquém a essas questões, aqui em especial, na Amazônia Paraense. Com isso, na proposta metodológica de operacionalização e análise de transparência ambiental, destaca-se o portal do Ministério do Meio Ambiente (MMA), que em princípio deve disponibilizar dados e informações para o público, de forma irrestrita, sobre questões ambientais relevantes, tanto para dar transparência à sociedade sobre as questões ambientais, quanto subsidiar os gestores públicos (em nível estadual e municipal) a planejarem e gerirem os municípios e, conseqüentemente, superarem os problemas mais relevantes dos municípios.

**Palavras-chave:** Transparência Pública. Transparência Ambiental. Informação Ambiental. Gestão Ambiental e Desenvolvimento Municipal.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, Universidade Federal do Pará, irene.cf.guerreiro@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutora em Ciências do Desenvolvimento Sócioambiental, Universidade Federal do Pará, marise@ufpa.br.

## **ENVIRONMENTAL TRANSPARENCY: SUBSIDIES FOR SOCIAL AND ENVIRONMENTAL MANAGEMENT AND MUNICIPAL DEVELOPMENT**

### **Abstract**

This article reflects part of a broader survey that discusses to what extent governmental environmental agencies provide data and publicly accessible information that promote environmental transparency and subsidize social and environmental management and municipal development planning, this article seeks to theoretically discuss the concepts of transparency and public transparency in order to carry out here a theoretical construct called environmental transparency, as well as presenting a methodological proposal for the operationalization and analysis of environmental transparency. Methodologically, this is a bibliographical research with a qualitative approach. From the results obtained until this phase of the research, stands out one from a theoretical order, that is the concept of environmental transparency, which for the purposes of this discussion is understood as the access to up-to-date environmental data and information, whose adequate availability not only enables a better performance of the monitoring, control and environmental oversight agencies, but also allows some social control of environmental activities, whether private or public, by society, which consequently builds up less to these issues, especially in the Paraense Amazon. Therefore, in the methodological proposal of operationalization and analysis of environmental transparency, the Ministry of Environment (MMA) portal, which in principle should make data and information available to the public, unrestricted, on relevant environmental issues, to give transparency to society on environmental issues, and to subsidize public managers (at the state and municipal level) to plan and manage municipalities and, consequently, to overcome the most relevant problems of municipalities.

**Key-words:** Public Transparency. Environmental Transparency. Environmental Information. Environmental Management. Municipal Development.

## 1 INTRODUÇÃO

O artigo busca discutir teoricamente os conceitos de transparência e transparência pública a fim de realizar um construto teórico aqui denominado de transparência ambiental, bem como apresentar uma proposta metodológica para operacionalização e análise de transparência ambiental. O mesmo faz parte de uma pesquisa mais ampla que discute em que medida os órgãos ambientais governamentais disponibilizam dados e informações de acesso público que promovam transparência ambiental. De forma específica, a pesquisa a qual este artigo está vinculado analisa quais são os dados e informações disponibilizadas e em que grau tais informações subsidiam a gestão social e ambiental e o planejamento do desenvolvimento municipal.

A discussão sobre transparência pública tem sido fortemente centrada nos princípios constitucionais da administração pública (impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) com forte relação com *accountability*. São poucos os estudos que se concentram em debater os dados e informações disponibilizados de forma irrestrita para os planejadores e gestores municipais e, de forma específica, sobre questões ambientais, tais como desmatamento, ordenamento territorial, água, resíduos sólidos, dentre outros. Na pesquisa mais ampla, busca-se discutir a transparência de dados e informações ambientais que são de fundamental importância para o contexto do desenvolvimento municipal.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa. Dos resultados obtidos até esta fase da pesquisa, destaca-se um de ordem teórica, a conceituação de transparência ambiental, que embora encontre discussão nas instituições acadêmicas, na maioria dos trabalhos o termo está vinculado à *accountability*.

Para a proposta metodológica de operacionalização e análise, destaca-se o conteúdo do portal do Ministério do Meio Ambiente (MMA), órgão federal que tem como objetivo traçar as políticas e diretrizes gerais para a gestão ambiental no Brasil. Devendo seguir os preceitos constitucionais e da legislação brasileira sobre promoção do acesso público às informações governamentais, em princípio o portal do MMA deve disponibilizar dados e informações para o público, de forma irrestrita, sobre questões ambientais relevantes. Todavia, a relevância dos dados e informações é definida por pelo menos dois âmbitos. Primeiro, para dar transparência à sociedade sobre as questões ambientais; segundo, subsidiar os gestores públicos (em nível estadual e municipal) a planejarem e gerirem os municípios e, conseqüentemente, superarem os problemas mais relevantes dos municípios. Partiu-se do entendimento que para a realização

do planejamento e gestão municipal os atores sociais locais precisam estar empoderados a partir do acesso a dados e informações.

Nesse sentido, para efeitos desta pesquisa, discute-se transparência ambiental como o acesso a dados e informações ambientais atualizadas, cuja disponibilidade adequada, não só viabiliza uma melhor atuação dos órgãos de monitoramento, controle e fiscalização ambiental, mas também possibilita certo controle social das atividades ambientais, sejam elas privadas ou públicas, pela sociedade, que conseqüentemente, se constrói menos aquém a essas questões, aqui em especial, na Amazônia Paraense.

O artigo está estruturado em seis seções. Na primeira seção contextualizamos a pesquisa a qual este artigo está vinculado e a discussão sobre transparência, acesso à informação e meio ambiente. Na segunda seção, adentramos em termos teóricos aos conceitos de transparência e transparência pública que dão subsídios ao construto teórico que denominamos transparência ambiental e que é objeto da terceira seção. Na quarta seção relacionamos o conceito de transparência ambiental com os conceitos de gestão social e ambiental e desenvolvimento local. O objetivo desta seção é demonstrar que a transparência ambiental é muito mais do que possibilitar acesso à informação, é um importante viés contributivo de provimento de informações para a gestão de um território com vistas ao seu desenvolvimento. Na seção subsequente mostramos como o conceito de transparência ambiental tem sido operacionalizado em termos empíricos. Assim, apresenta-se uma metodologia de análise e aplicabilidade do conceito de transparência ambiental. E por fim, na sexta seção, constam as considerações finais.

## 1.1 ACESSO À INFORMAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E MEIO AMBIENTE

Com a publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei Federal nº. 12.527/2011, o governo brasileiro experimenta uma relação mais estreitada com a sociedade e embora com ela caminhe junto o e-gov<sup>3</sup>, não é exatamente em 2012<sup>4</sup> que o país inicia a aproximação entre cidadão e ações governamentais. Anteriormente, já em 1988, a Constituição Federal, marcava essa aproximação com publicação do artigo 5º, e mais especificamente com a introdução da

---

<sup>3</sup> O programa de Governo Eletrônico (e-gov) tem o objetivo de ampliar o debate a participação popular na construção das políticas públicas e melhorar a qualidade dos serviços e informações públicas prestadas, priorizando o uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs) para fins de democratização do acesso à informação (BRASIL. Governo, 2018, não paginado).

<sup>4</sup> Lei Federal nº. 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), foi publicada em 2011, mas entrou em vigor no ano de 2102, 180 dias após a data de publicação em 18 de novembro de 2011.



emenda constitucional 19<sup>5</sup>, resultante da jornada da administração pública brasileira rumo à modernização pensada e proposta nos anos de 1990. A reforma estabeleceu o controle da administração pública por meio de uma avaliação dos serviços públicos prestados no Brasil, com ênfase ao princípio da eficiência, acrescido aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Das regulamentações, nos anos 2000 com as leis de responsabilidade fiscal e políticas de informação, a mais recente regra é o Decreto Federal nº. 9.094/2017, publicado com o objetivo de desburocratizar a relação com o cidadão e aumentar a eficiência do Estado. A norma, resultado de um trabalho conjunto do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), dentre outras determinações, estabeleceu, por exemplo, a dispensa do reconhecimento de firma e a autenticação de documentos expedidos no país e a gratuidade dos atos necessários da cidadania.

O decreto estabeleceu ainda que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, que prestam atendimento ao público, devem dispor e divulgar uma Carta de Serviços<sup>6</sup>; bem como que, por meio do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv), o cidadão possa solicitar mudanças que ampliem a qualidade e facilitem o acesso e a execução do serviço por meio do formulário denominado “Simplifique!”.

De certo, o breve apanhado histórico-jurídico revelou que o sistema de transparência proposto pelo Estado Brasileiro antecede a LAI ou ainda a Lei da Transparência (Lei Federal nº. 131/2009), cuja redação alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Numa lacônica linha do tempo ambiental, em busca de compreender como o conceito de transparência se relaciona com a matéria ambiental, outros três conceitos devem ser trabalhados, quais sejam, “acesso”, “informação” e “dados”, e para além dos fundamentos jurídicos, merece destaque a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como Eco-92.

---

<sup>5</sup> A emenda constitucional nº. 19 modifica o regime e “dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências” (BRASIL, 1998, não paginado).

<sup>6</sup> “O material, em meio impresso ou eletrônico, irá trazer explicações sobre: serviços oferecidos, requisitos e documentos para acessá-los, prazos, forma de prestação, locais, tempo de espera, canais de reclamação, condições de acessibilidade, limpeza e conforto, dentre outras informações” (CGU, 2017, não paginado).

Com objetivo de promover o desenvolvimento sustentável em escala planetária, da Conferência resultaram 27 princípios, sendo dois (nº10 e 19) dedicados à participação e informação do cidadão e informação aos Estados acerca das atividades potencialmente causadoras de impactos negativos e em situação transfronteiriça, respectivamente (ONU, 1992), bem como o compromisso lavrado na AGENDA 21, que em seu capítulo 40, intitulado “Informação como instrumento para a tomada de decisão”, aponta que todos são usuários e provedores de informação em sentido amplo (dados, informações, experiências e conhecimentos), bem como que a necessidade de informação para tomada de decisões surge em todos os níveis (internacional, nacional, comunitário e individual).

A relação transparência e meio ambiente também se faz presente na letra da Lei, mais especificamente na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que no art. 4º, inciso V, prevê a divulgação de dados e informações ambientais para a formação de consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, bem como no art. 9º quando garante a prestação de informações relativas ao meio ambiente, sendo o Poder Público obrigado a produzi-la, inclusive quando inexistentes (BRASIL, 1981).

Na PNMA também foi instituído o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, ao qual cabe a responsabilidade pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Para contextualização desta discussão, retomam-se as linhas da Magna Carta, em especial as que compõem o parágrafo único do art. 23, cujo conteúdo sinaliza que a gestão ambiental deve ser exercida de forma compartilhada, compreendendo suas três esferas (União, Estados/Distrito Federal e Municípios), sendo mais tarde materializado na Lei Complementar nº. 140, de 08 de dezembro de 2011.

A LC nº. 140/2011 fixou normas de cooperação entre as três esferas para evitar sobreposição nas ações administrativas decorrentes do exercício de competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, da fauna e da flora.

A referida legislação define as competências originárias para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas determina que pode haver atuação supletiva ou subsidiária entre eles. Define ainda instrumentos de cooperação, a exemplo da Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal. A Portaria MMA nº. 204, de 07 de junho de 2013, estabeleceu a Comissão Tripartite Nacional, cujo objetivo é, dentre outros, fomentar a gestão compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA), órgão federal que tem como objetivo traçar as políticas e diretrizes gerais para a gestão ambiental no Brasil, considera que a norma citada é um marco regulatório para as questões ambientais dispondo de diretrizes para descentralização da gestão com qualidade e transparência de informações (BRASIL, 2011). Ao MMA cabe “promover a proteção e recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 474).

No que concerne à transparência de dados e informações, em atenção ao disposto na LAI, o MMA deu um passo significativo com a publicação do Plano de Dados Abertos do Ministério (disponível no portal do MMA), aprovado pela Portaria MMA nº. 176, de 09 de maio de 2017, cujo objetivo é contribuir para a gestão da informação com orientações estratégicas para a Política de Dados Abertos da Instituição, que consiste na publicação e disseminação dos dados (inclusive os geoespacializados) e das informações públicas com o uso principalmente da Internet.

Dessa forma, o governo visa prestar um melhor serviço ao cidadão, promover acesso aos serviços públicos e disponibilizar para a sociedade informações atualizadas e confiáveis, assim como contribuir significativamente com as atividades da organização e no processo de tomada de decisões dos dirigentes e gestores, nas três esferas (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2018).

Nesse sentido, nas circunstâncias da gestão ambiental municipal, entende-se como importante discutir a transparência de dados e informações ambientais que possam subsidiar o planejamento da gestão ambiental e tomada de decisão para desenvolvimento municipal.

Aqui, o debate se concretiza à luz da compreensão de desenvolvimento como resultado do empoderamento da sociedade, na contramão dos modelos de desenvolvimento apresentados ao longo da história, que têm como uma de suas principais finalidades o acúmulo de capital, cuja concentração nas mãos de poucos favorece o respectivo cenário: de um lado o poder econômico do mercado numa busca incessante por matéria-prima, sem controle da exploração do meio ambiente; e de outro, a maior parte da sociedade empobrecida e excluída, que sobrevive distante de conseguir satisfazer suas necessidades básicas ou ainda vislumbrar melhores condições de vida.

Para tanto, o estado do Pará, que segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) possui uma área de 1.247.955 km<sup>2</sup>, dividida em 144 municípios que apresentam área média de 8.664,50 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010), se caracteriza como uma importante

frente de expansão de atividades agropecuárias, minerais, energéticas e florestais, e tem contribuído para sua expressividade no contexto do desflorestamento da Amazônia Legal, atingindo uma área total desmatada de 262.036,6 km<sup>2</sup> no acumulado até 2016, o que equivale a 33,72 % do desmatamento de toda a região, de 777.118 km<sup>2</sup> no mesmo período (PRODES/INPE, 2016). Este se apresenta como cenário apropriado para se levantar e discutir questões/problemas de ordem ambiental.

No contexto acadêmico, ainda que o tema transparência tenha sido objeto de discussão de teses e dissertações, se complexifica quando relacionado ao subtema ambiental. De acordo com levantamento realizado no banco de dados da CAPES<sup>7</sup>, para o tema “transparência”, foram localizados 4.371 títulos na base de dados intitulada “Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES”, entre os anos de 1996 e 2017. De maneira geral, observa-se que houve um aumento, partindo de 27 (vinte e sete) títulos em 1996 para 81 (oitenta e um) em 2017. Chama a atenção o aumento significativo nos anos pós publicação da Lei Federal nº. 12.527/2011: 2012 (307), 2013 (353), 2014 (354), 2015 (396) e 2016 (496).

Para “transparência pública”, foram localizados somente 101 (cento e um) títulos, compreendendo o período de 1996 a 2017, com destaque novamente para os anos pós publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Ainda para “transparência pública”, nota-se que o tema envolve as seis grandes áreas de conhecimento (Ciências Exatas e da Terra, Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Engenharias, Linguística, Letras e Artes e Multidisciplinar), com maior relevância nas Ciências Sociais Aplicadas.

## **2 TRANSPARÊNCIA E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

O contexto que permeia a discussão a respeito do tema transparência requer um parêntese sobre informação, em que perspectiva esta difere de dado e também em termos ambientais. E, consecutivamente, pontuações acerca do acesso e assimilação da informação.

Indubitavelmente, a humanidade já conta com uma gama de estudos sobre informação e inúmeros são os autores que se debruçam sobre o significado do termo. Internacionalmente e mais recentemente, Gleick (2013) tem se destacado por trazer uma forte contribuição para as análises a respeito do tema, traçando uma história desde a comunicação por tambores na África, perpassando pelas concepções dos alfabetos e dicionários, invenções do telégrafo, telefone,

---

<sup>7</sup> Pesquisa realizada em 23/01/2018.

televisão, computadores, internet, redes sociais, chegando até as mais recentes descobertas nos estudos sobre genética.

Em âmbito nacional, é na academia que o termo ganha enfoque, com alguns autores já consagrados e demasiadamente citados em trabalhos científicos (Barreto, 1994; Freire, 1991); com contribuições significativas para a Ciência da Informação, cujos estudos servirão de bússola para este debate.

Em primeiro, seguindo a proposta de estrutura deste apanhado bibliográfico acerca da informação, a percepção geral de que dado difere de informação tem suporte teórico-científico em Davenport (1998, p. 19), em que: dados são observações do mundo, fatos brutos ou entidades quantificáveis de fácil captura, comunicação e armazenamento; informação são dados dotados de relevância e propósito – exige análise – pessoas transformam dados em informação.

À diferenciação entre dados e informação, Davenport (1998) acrescenta uma terceira etapa, o conhecimento, que se compreende como a informação mais valiosa e, portanto, é difícil gerenciar, cujo valor se dá exatamente porque alguém deu a ela um significado, um contexto, uma interpretação, acrescentando sua própria sabedoria. Para o autor, “a importância do envolvimento humano aumenta à medida que evoluímos por esse processo dados-informação-conhecimento (DAVENPORT, 1998, p. 20).

Anteriormente, Barreto (1996) já havia se manifestado acerca da relação direta entre informação e conhecimento, posto que aquela é entendida como “estruturas significantes com competência de gerar conhecimento no indivíduo, em seu grupo ou sociedade” (BARRETO, 1998, p. 2); e este “só se realiza se a informação é percebida e aceita como tal e coloca o indivíduo em um estágio melhor de convivência consigo mesmo e dentro do mundo em que sua história individual se desenrola” (BARRETO, 1994, p. 3).

Para Freire (1995), enquanto fenômeno da comunicação humana, a informação representa a expressão do conhecimento capaz de transformar a visão de mundo do receptor.

Da informação em termos ambientais, na interpretação de Vieira (1986) são dados, informações, metodologias e processos que representam a realidade transformada, facilitam a compreensão abrangente do mundo e contribuem para a percepção da relação harmônica dos elementos naturais, humanos e sociais.

E sob essa ótica de interação, a informação ambiental assume dupla configuração: a primeira é a tecnológica, econômica e social para a orientação de ações, em especial, na esfera governamental; e a segunda, política e prático-vivencial, voltada para que percebam seus direitos e deveres com o ente ambiental (TARGINO, 1994).

Para as características da informação ambiental, Freeman (1986), Somerville (1976) e Dave *et al.* (1978, *apud* CARIBÉ, 1992) destacam que a sua principal característica é a inter e multidisciplinaridade porque envolve os conceitos científicos, sociais, religiosos e filosóficos, políticos e econômicos e discutem os conceitos físicos e biológicos, sendo necessário, o que, de certa forma, provoca a fragmentação e desconcentração desse conteúdo em diversas organizações governamentais.

Soma-se a essa característica, o fato de caber à informação ambiental o papel de informar a todos tanto os problemas quanto as soluções viáveis que envolvem a questão ambiental, assim como controlar e armazenar a documentação pertinente à demanda (CARIBÉ, 1992).

À luz das interpretações dos estudiosos da área do direito, Machado (1997) aponta que a coleta e transmissão das informações merece ocorrer antecipadamente aos prejuízos acarretados pelo uso dos recursos ambientais, a qual abrange todas as pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas, que possam pôr em risco o meio ambiente, cujo destino é a Administração Pública e a sociedade. Na interpretação do jurista, quando informadas, as pessoas têm a oportunidade de posicionar-se e pronunciar-se a respeito da matéria informada, portanto, divulgar a informação correta implica na formação da opinião da sociedade sobre a proteção ao meio ambiente (MACHADO, 2009).

À vista disso, garantindo o previsto na Carta Maior, é dever do cidadão exigir informações, assim como também, é dever do Poder Público informar periodicamente à população sobre as questões ambientais, sob pena de responder por crime de irresponsabilidade, cabendo a este ainda, primar pela verdade, transparência e imparcialidade (PEREIRA, 2014).

Assim, na ordem desta revisão, em terceiro, importa saber do acesso e assimilação da informação ambiental. Para tanto, com base nos “agregados de informação” de Barreto (1996, p. 2), “assimilação de informação dá-se num processo de interação entre o indivíduo e uma determinada estrutura de informação que vem gerar uma modificação em seu estado cognitivo, produzindo conhecimento, que se relaciona corretamente com a informação recebida”.

Igualmente mencionado acima, há uma relação direta entre informação e conhecimento, e o resultado dessa relação é marcado pela alteração provocada no estado cognitivo do indivíduo, ou seja, caso não ocorra nenhuma alteração, não ocorreu assimilação da informação, portanto não se cumpriu a relação informação/conhecimento (BARRETO, 1996). Em ocorrência do contrário, uma vez efetivada a relação, as estruturas de informação são estocadas nos chamados “agregados de informação”, que por sua vez “representam os diferentes estoques que nossas estruturas significantes de informação podem assumir” (BARRETO, 1996, p. 3).

Para Barreto (1996), são duas, as funções básicas dos agregados da informação: produção e transferência da informação. A primeira se realiza por meio de atividades relacionadas à reunião, seleção, processamento e armazenamento da informação; a segunda se caracteriza pela efetivação da primeira, posto que para seja gerado o conhecimento, é necessário que os estoques de informação sejam transmitidos para os mais variados sujeitos, seu grupo, ou sociedade (FREIRE *et al.*, 2013).

Às duas funções soma-se um destino final, que segundo Barreto (1996) também atribui ao fenômeno da informação um destino final, que objetiva gerar conhecimento capaz de modificar e inovar, tanto o indivíduo, quanto o desenvolvimento. A tendência é que o conhecimento seja referencial não só do indivíduo, mas também de seu contexto, visando um melhor estágio de desenvolvimento.

De certo que, se de um lado, tem-se a homogeneidade do tratamento técnico dos estoques de informação, de outro, tem-se a complexidade do sujeito e seu contexto, variando em alguns aspectos como nível de renda e competência linguística (BARRETO, 1994).

Então, depreende-se que o acesso não é o fator determinante, é necessário que a informação seja interpretada, que se conheça o seu significado, reelaborando de acordo com a sua realidade. Isso porque, o processo da comunicação entre emissor e receptor, para além de um contexto de referência, exige alguns pré-requisitos, quais sejam: acessibilidade ao receptor; verbalização do contexto; código em comum; canal para contato (BARRETO, 1996).

No entanto, importa saber que independente da sintonia estabelecida entre emissor e receptor, Wersig (1976, *apud* FREIRE, 1991) chama a atenção para algumas barreiras que permeiam esse processo, quais sejam: ideológicas, econômicas, legais, tecnológica, de tempo, de eficiência, financeiras, terminológicas, de idioma, de capacidade de leitura, de consciência e conhecimento da informação e de responsabilidade.

Em termos ambientais, Somerville (1976, *apud* CARIBÉ, 1992), aponta algumas dificuldades de produção e disseminação da informação ambiental: os dados ambientais são de difícil localização; as fontes em sua maioria não são confiáveis; pouca quantidade de informação (privada ou governamental) disponível para o público; a falta de padronização dos dados coletados não atribui validade aos dados disponibilizados; as informações são passíveis de manipulação (pressões políticas e/ ou econômicas, ou ainda por considerações conservacionistas); rápida obsolescência dos dados e da literatura; insuficiência de fontes e de obras de referência que indiquem informações publicadas; urgência da demanda (usuário); e constante movimento dos colégios invisíveis.

À época, Freeman (1986, *apud* CARIBÉ, 1992) já apontava que devido ao caráter inter e multidisciplinar da informação sobre o meio ambiente, uma única base de dados não comportaria a demanda posto o alto grau de especificidade e rápida obsolescência da literatura na área.

Uma vez revisada a literatura acerca da informação, há de ampliar a revisão para a variável que norteia este debate: a transparência.

Dos trabalhos explorados acerca do tema, a pesquisa de Gama (2105), traz uma revisão mais completa e mais recente a respeito dos conceitos e definições de transparência, versando desde a etimologia do vocábulo, sua origem no latim medieval *transparentia*, em que o radical *trans-* significa “através”, e *parere-*, “aparecer”, perpassando pelos trabalhos do estudioso da Academia Brasileira e Filologia Gilberto Mendonça Teles, sobre a relação com os mais diversos temas (linguística, mitologia, religião, filosofia, retórica, arte e literatura) até o aspecto interdisciplinar acerca da ligação com a física, economia, direito, ciência política, moral, sendo, portanto, relevante sua influência em vários aspectos da vida social.

Ainda com base na linha do tempo da palavra proposta por Gama (2015), na compreensão institucional e política, o conceito tem origem nas ciências exatas, em que transparência “é, portanto, uma propriedade específica dos materiais que têm a capacidade de permitir que se veja através deles” (GAMA, 2015, p.30).

Na ciência política, de acordo com a Grigorescu (2003, *apud* ZUCOLOTTO *et al.*, 2015), é na associação da transparência à divulgação de informações por parte dos governos para atores internos e externos que o termo ganha sentido.

Nesse sentido, há de se esclarecer que transparência, conforme Prado *et al.* (2012), não é sinônimo de *accountability*: o conceito deste vai além da prestação de contas e a publicidade, pressupõe “a existência de mecanismos de controle da administração pública que possa gerar incentivos ou sanções, caso os agentes públicos cumpram ou não determinadas obrigações” (PRADO *et al.*, 2012, p. 21). Assim, a “transparência das informações públicas é uma das etapas da *accountability*, assim como a prestação de contas e a responsabilização dos governantes (PRADO, 2009; UNITED NATIONS, 2008; WELCH; WONG, 2001, *apud* PRADO, 2012).

Na compreensão de Souza *et al.* (2009), nos atos públicos administrativos, a transparência tem o propósito de impedir ações impróprias e eventuais por parte dos governantes e administradores, e com isso garantindo aos cidadãos acesso às informações públicas, em todas as esferas, bem como edificando um país mais democrático com vistas ao controle social e uma gestão mais eficaz e eficiente.



Zucolotto *et al.* (2015) entendem que a abordagem do tema por diversas áreas tem resultado em um alongamento conceitual e um neologismo impreciso e incomunicável, ao passo que, os autores apresentam as classificações da transparência no intuito de reposicionar o debate.

No intuito de se distanciar do equívoco apontado por Zucolotto *et al.* (2015), ainda que se intencione nesta conceituar “transparência ambiental”, busca-se a partir das classificações de autores apresentadas por Zucolotto *et al.* (2015), uma delimitação conceitual, conforme disposto no Quadro 1.

**Quadro 1** - Classificação da Transparência quanto à direção, variedade, iniciativa e dimensões conceituais

Quanto à direção	Vertical – Transparência para cima e Transparência para baixo
	Horizontal – Transparência para fora e Transparência para dentro
Quanto à variedade	Transparência de Eventos e Transparência de Processos
	Transparência Retroativa e Transparência Tempestiva
	Transparência Nominal e Efetiva
Quanto à iniciativa	Transparência Ativa e Transparência Passiva
Quanto às dimensões conceituais	Visibilidade e Capacidade de inferência

Fonte: (HEALD, 2006, MICHENER; BERSCH, 2011, YAZIGI, 1999 apud ZUCOLOTTO, *et al.*, 2015).

Assim, nos moldes desta pesquisa, preliminarmente, é possível identificar que a análise trata de transparência para fora (horizontal) quando se entende essa direção como primordial em estruturas federativas, em que uma unidade subnacional por meio do acompanhamento dos pares pode dimensionar suas estratégias políticas, econômicas e orçamentárias.

Quanto à variedade, cabe ressaltar a relação transparência retroativa e tempestiva, podendo ser entendidas, respectivamente, em relatórios ambientais e lista de áreas embargadas do governo federal por exemplo. Também se faz pertinente identificar se a análise resultará em transparência nominal ou efetiva na medida em que publicação e visibilidade não caracteriza efetivamente se houve transparência.

No que concerne à iniciativa, de certo que se encaixa em transparência ativa, garantindo assim que pós análise dos temas indicados como relevantes, estes passem a compor a agenda

ativa do MMA. É pertinente observar nessa classificação que alguns temas podem inclusive ter a divulgação prevista em lei e se está sendo atendida.

Na compreensão do Governo Federal, conforme informações extraídas do sítio [www.acessoainformacao.gov.br](http://www.acessoainformacao.gov.br), o art. 8º é dedicado à transparência ativa. Neste vigora a obrigatoriedade dos órgãos e entidades públicas, sem necessidade de provocação, divulgarem informações de interesse geral ou coletivo, à exceção daquelas que sejam de caráter sigiloso.

Para Gama (2015) é o conjunto dos cinco princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) que formam o conceito de transparência na gestão pública. No entanto, enfatiza Carvalho (2015) que, embora no direito administrativo, o princípio da transparência tenha proximidade com princípios constitucionais, não deve este ser confundido, nem mesmo com o princípio da legalidade, ainda que estejam diretamente ligados, a transparência tem papel fundamental na lei e processos de decisão política, cujo princípio da legalidade não tem alcance.

E nesse mesmo sentido, Braga (2011) aponta que cabe distinguir a conceituação de transparência na esfera pública do princípio constitucional da publicidade posto que esta é uma questão passiva, e aquela vai mais além, uma vez que a ela cumpre o papel de “garantir o acesso às informações de forma global, não somente aquelas que deseja apresentar” (BRAGA, 2011, p. 4).

Cabe ressaltar aqui que o conceito de transparência tem potencial de transformação, tanto na vida das pessoas quanto nas organizações, sendo ainda entendida como motivo para que se moldem organizações melhores, com impacto positivo também no setor público mesmo este não tendo tradição de transparência (GOMES FILHO, 2005).

### **3 DA TRANSPRAÊNCIA PÚBLICA À TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL**

Retomando Pereira (2014), o Poder Público, deve primar pela verdade, clareza e transparência. Nesse sentido, Bursztyn e Bursztyn (2012) acrescentam que esta, a transparência, é um dos atributos para a boa governança. É ela que permite aos atores sociais tenham acesso às informações, tanto para fins de esclarecimentos de processos em curso, mas também dos aspectos gerenciais, a exemplo da lisura e efetividade.

Pontua ainda que o acesso livre não é suficiente, isso porque o direito à informação implica em fluxos atualizados e inteligíveis, mesmo que usualmente prevaleça o jargão técnico (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 173).

Barros (2008) ressalta a importância significativa da informação quando aplicada nas questões ambientais, bem como enfatiza que a acessibilidade da informação pública se garante por meio da transparência administrativa do Estado.

A pesquisa de Portella (2002) se destaca na base de dados da CAPES como a única produção acadêmica com referência à expressão transparência ambiental, cuja discussão, à época, tendo em vista os problemas ambientais e o papel do Estado e a exclusão da sociedade das decisões, tinha como foco a proposta de maior transparência das normas ambientais, de novas condutas sociais e políticas, tendo como mote oportunizar informação com vistas a uma melhor qualidade de vida às pessoas.

Nas produções institucionais alguns trabalhos já adiantam a discussão, a saber: a pesquisa realizada pelo Instituto Centro Vida (ICV), sob título “Transparência Florestal: Transparência das informações ambientais na Amazônia Legal 2017”, que, para compreensão do estado da transparência ambiental, avaliou a situação da disponibilização das informações ambientais nos nove estados da Amazônia Legal (até dezembro de 2016), concluiu que o poder público deve reconhecer o papel da transparência no controle ambiental, o que implica dizer, no âmbito da pesquisa, cancelar as disposições normativas que impedem a divulgação de dados e informação (VALDIONES; THUAULT, 2017).

Outra contribuição que merece destaque acerca do tema, é a recente manifestação do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), com texto intitulado “Transparência Ambiental no Brasil ainda enfrenta desafios”, que a partir da análise de 15 bases de dados (vinculadas a sete ministérios e 11 órgãos públicos) revelou, dentre outros resultados, que: “em 71% delas há ausência de licença aberta; em 64% os dados estavam incompletos e em 57% não é possível realizar o download dos dados disponíveis de uma única vez.

Para efeitos desta pesquisa, sem intenção de esgotar o tema, muito pelo contrário, com intuito de provocar e manter ativa a discussão, seja no âmbito acadêmico ou institucional, tomando por base as referências citadas, em especial a compreensão de Valdiones e Thuault (2017), entende-se por transparência ambiental o acesso a dados e informações ambientais atualizadas, cuja disponibilidade adequada não só viabiliza um melhor planejamento e gestão ambiental, também em nível municipal, com monitoramento, controle e fiscalização ambiental, mas também possibilita certo controle social das atividades ambientais, sejam elas privadas ou públicas, pela sociedade, que conseqüentemente, se constrói menos aquém a essas questões, aqui em especial, na Amazônia Paraense, para fins de desenvolvimento local.

## **4 TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL, GESTÃO SOCIAL E AMBIENTAL, E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Conquanto da literatura explorada até o presente momento desta pesquisa, acredita-se que com os elementos apresentados seja possível iniciar o exercício de estabelecer as relações entre transparência ambiental, gestão social e ambiental e desenvolvimento local.

Assim, uma vez que a literatura pertinente à variável transparência tenha sido explorada, e também na sua combinação com a questão ambiental, faz-se necessário apontar algumas considerações acerca de desenvolvimento local no intuito trazer para essa discussão um conceito em que se compreenda o desenvolvimento como resultado do empoderamento da sociedade e dos governos subnacionais.

O conceito de desenvolvimento local emerge a partir do rompimento com as concepções de desenvolvimento que se ocupavam apenas em acumular progressos materiais e pessoais (MARTINS, 2002).

De acordo com Vasconcellos Sobrinho (2013), embora esses modelos de desenvolvimento, produzidos na lógica capitalista, tenham discretamente se modificado, ainda representam o retrocesso de algumas sociedades.

De certo que os modelos de desenvolvimento apresentados ao longo da história, têm como uma de suas principais finalidades o acúmulo de capital, cuja concentração nas mãos de poucos favorece o respectivo cenário: de um lado o poder econômico do mercado numa busca incessante por matéria-prima, sem controle da exploração do meio ambiente; e de outro, uma sociedade empobrecida e excluída, que sobrevive distante de conseguir satisfazer suas necessidades básicas ou ainda vislumbrar melhores condições de vida.

Como forma de contrapor esses modelos excludentes, um novo paradigma de desenvolvimento ganha espaço e, uma vez sendo este de caráter mais humano, considera o homem como sujeito beneficiário de suas próprias ações (MARTINS, 2002).

Nesse sentido, para Buarque (2002) desenvolvimento local encontra significado a partir do momento que se entende este enquanto processo endógeno, capaz de agregar dinamismo econômico e melhorar a qualidade de vida da população, no local, no recorte subnacional.

À conceituação de Buarque (1998), Milani (2004) chama a atenção para outros elementos e dá caráter multidimensional ao conceito de desenvolvimento local quando o entende como um conjunto de atividades, culturais, econômicas, políticas e sociais, bem como ressalta a interdependência dos diversos segmentos da sociedade, dentre eles: o econômico, ambiental, social e outros.

Aqui, embora o mote seja o envolvimento dos atores locais em prol de objetivos comuns ao interesse da coletividade, evidencia-se que não se promove desenvolvimento local a partir de um receituário de medidas prontas e sua aplicação em qualquer agrupamento humano (MARTINS, 2002). Para que das ações realizadas nessa proposta de desenvolvimento possa surgir o efeito necessário, a participação é peça fundamental. Martins (2002) considera que a criação de condições para que a comunidade exerça o protagonismo no processo é um dos maiores desafios do desenvolvimento local.

Vasconcellos Sobrinho e Vasconcellos (2016), entendem a transparência como uma variável importante da gestão social e desenvolvimento local. E nesse sentido, Cançado, Tenório e Pereira (2011) estatuem como pressupostos da gestão social a participação, dialogicidade e o interesse bem compreendido para que se tenha o fim último à emancipação. Parte-se do entendimento que a participação, dialogicidade e o interesse bem compreendido possuem maior efetividade quando os atores envolvidos têm acesso à informação para a construção de seus argumentos sobre as questões de desenvolvimento. E, nesse caso, a transparência e o acesso à informação são fundamentais. A transparência da informação, por sua vez, é um pressuposto basal do processo de democratização.

Para potencializar a participação é necessário que a sociedade local tenha acesso à informação e, por meio desta se empodere e saia da questão para a gestão ambiental da esfera municipal. Nesse sentido, dar transparência das informações ambientais torna-se condição essencial com vistas à autonomia municipal e desenvolvimento local.

Esse pensamento vem ao encontro do que apontou Dallabrida (2011). Para o autor, governança está ligada ao empoderamento da sociedade para governar e as relações de poder que envolvem esse contexto.

No caso brasileiro, um modelo de desenvolvimento centrado na Federação, que desde a publicação da Constituição Federal de 1988, exige o ente estatal mais próximo da população, exige uma cooperação dos entes federados, se elevando assim a competência local, ainda que o país vivencie a centralização do poder, herança do golpe militar nos anos de 1960.

Aqui, ainda que se discuta transparência na perspectiva governamental, acredita-se que dados e informações governamentais disponibilizados de forma irrestrita sobre temas ambientais relevantes se define tanto pela transparência à sociedade, quanto aos gestores públicos. E é a partir desses conteúdos que os gestores podem superar os problemas mais graves dos municípios.

Numa ordem prática, considerando claramente o meio ambiente e a sua proteção, Barbieri (2011) entende por gestão ambiental, as diretrizes e as atividades administrativas

(planejamento, direção, controle, alocação de recursos) que visam a redução e eliminação de danos causados pelas ações humanas, garantindo efeitos positivos sobre o meio ambiente.

Coimbra (2004) entende que a gestão ambiental se dá por meio de um processo de administração participativa, integrado e contínuo, buscando um equilíbrio entre a ação do homem e a preservação do patrimônio ambiental. Esse processo ocorre quando poder público e sociedade, de forma organizada, buscam as necessidades sociais e do meio natural, observando não só o destino dos respectivos recursos, mas também os mecanismos de avaliação e transparência. O que por sua vez, se aproxima mais do debate proposto nesta construção textual.

## 5 PROPOSTA METODOLÓGICA PARA OPERACIONALIZAÇÃO E ANÁLISE DE TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL

Com vistas a discutir em que medida os órgãos ambientais governamentais disponibilizam dados e informações de acesso público que promovam transparência ambiental, neste item são descritos todos os aspectos que envolvem uma proposta metodológica de operacionalização do conceito.

Uma das fontes de informações ambientais governamentais no Brasil é Ministério do Meio Ambiente, cujo portal eletrônico se apresenta como objeto de pesquisa para discussão sobre transparência ambiental, por meio de uma abordagem qualitativa, associada aos critérios de qualidade estabelecidos por Tomael *et al.* (2001) para avaliação de fontes de informação na internet conforme Quadro 2.

**Quadro 2** - Critérios de qualidade da informação para análise do Portal eletrônico do MMA

<p>a) <b>informações de identificação</b> – dados detalhados da pessoa jurídica ou física responsável pelo <i>site</i> de forma a identificá-la plenamente:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Endereço eletrônico (URL) do <i>site</i> definindo clara e objetivamente a autoria ou o assunto do qual trata a fonte;</li> <li>• <i>E-mail</i> do <i>site</i> (organização que disponibiliza a fonte) diferente do <i>e-mail</i> da fonte de informação;</li> <li>• Título da fonte de informação claro e preciso, além de informativo;</li> <li>• Endereço eletrônico (URL) da fonte de informação definindo clara e objetivamente a autoria;</li> <li>• Disponibilização de informações adequadas sobre a fonte (apresentação, nota explicativa, informações gerais etc.), descrevendo seu âmbito;</li> <li>• Identificação da tipologia da fonte e de sua origem, no caso de se tratar de evolução de formato impresso.</li> </ul>
---	---

<p>b) <b>consistência das informações</b> – detalhamento e completeza das informações que fornecem:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <input type="checkbox"/> Cobertura da fonte, abrangendo informação de toda a área que se propõe;</li> <li>• Validez do conteúdo, isto é, sua utilidade em relação aos propósitos do usuário final;</li> <li>• Resumos ou informações complementares como elementos que realmente contribuam para a qualidade;</li> <li>• Coerência na apresentação do conteúdo informacional; a fonte não pode ser carregada a ponto de prejudicar sua consistência ou ao contrário, apenas apresentar informações muito superficiais;</li> <li>• Apresentação de informação original ou apenas fornecimento do endereço para recuperá-la (baseada somente em acesso a <i>links</i>).</li> </ul>
<p>c) <b>confiabilidade das informações</b> – investiga a autoridade ou responsabilidade:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dados completos de autoria como mantenedor da fonte, podendo ser pessoa física ou jurídica;</li> <li>• Verificação de datas: quando foi produzida; se está atualizada e quando.</li> </ul>
<p>d) <b>adequação da fonte</b> - tipo de linguagem utilizada e coerência com os objetivos propostos:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coerência da linguagem utilizada pela fonte com os seus objetivos e o público a que se destina;</li> </ul>
<p>e) <b>links</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Links</i> internos - recursos que complementam as informações da fonte e permitem o acesso às informações e a navegação na própria fonte de informação:</li> <li>- <i>Links</i> externos - recursos que permitem o acesso às informações e a navegação em outras fontes/sites:</li> </ul>
<p>f) <b>facilidade de uso</b> – facilidade para explorar/navegar no documento:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Links</i> que possibilitem fácil movimentação página-a-página, item-a-item, sem que o usuário se perca ou se confunda;</li> <li>• Recursos auxiliares à pesquisa:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- tesouros, listas, glossários, mapa do <i>site</i>/fonte, guia, ajuda na pesquisa,</li> <li>outros; instruções de uso; documentação/manuais da fonte de informação para <i>download</i> ou impressão;</li> </ul> </li> </ul>
<p>h) <b>restrições percebidas</b> - são situações que ocorrem durante o acesso e que podem restringir ou desestimular o uso de uma fonte de informação:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensagens de erro durante a navegação;</li> </ul>
<p>i) <b>suporte ao usuário</b> - elementos que fornecem auxílio aos usuários e que são</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contato com o produtor da fonte: endereço ou <i>e-mail</i>;</li> <li>• Informações de ajuda na interface: <i>Help</i>.</li> </ul>

importantes no uso da fonte, tais como:	
---	--

Fonte: Tomael *et al.* (2001).

Uma vez compreendida a análise de conteúdo do portal, faz-se necessário garantir o enfoque “local” da discussão acerca da transparência governamental e seus desdobramentos no que diz respeito à área ambiental.

Com foco no planejamento e gestão ambiental municipal, um estudo de caso (pesquisa exploratória de campo), também de caráter qualitativo, deve possibilitar que, por meio de entrevistas semiestruturadas, possíveis usuários do portal eletrônico do MMA sejam ouvidos, no intuito de identificar as demandas e necessidades informacionais para planejamento e gestão ambiental municipal com vistas ao desenvolvimento local.

Assim, dos possíveis usuários do portal, destacam-se os gestores municipais de 15 municípios-alvo (Quadro 3), pertencentes a distintas regiões de integração do estado do Pará, cuja escolha, para fins da pesquisa mais ampla na qual esse artigo está vinculado, deu-se a partir do cruzamento de informações no Programa Municípios Verdes (PMV<sup>8</sup>).

**Quadro 3 - Municípios-alvo da Pesquisa**

REGIÃO DE INTEGRAÇÃO	MUNICÍPIO
Região Araguaia	Redenção
Região Baixo Amazonas	Óbidos e Santarém
Região Carajás	Canaã dos Carajás e Marabá
Região Guamá	Castanhal
Região Lago de Tucuruí	Tucuruí
Região Marajó	Muaná
Região Metropolitana	Belém
Região Rio Caeté	Bragança
Região Rio Capim	Paragominas
Região Tapajós	Itaituba
Região Tocantins	Tailândia
Região Xingu	Brasil Novo e Senador José Porfírio

Fonte: Atlas de Integração Regional do Estado do Pará (2010).

A pré organização das entrevistas semiestruturadas deve contribuir para um melhor resultado, cujas três etapas são: uma primeira, referente à qualificação dos municípios, seus gestores, o tempo de gestão do gestor atual, por meio de base de dados disponíveis nos sítios

<sup>8</sup> O Programa Municípios Verdes (PMV) é um programa do Governo do Pará desenvolvido em parceria com municípios, sociedade civil, iniciativa privada, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Ministério Público Federal (MPF).



estaduais (a exemplo dos dados disponibilizados pela Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas – Fapespa no sítio <http://www.parasustentavel.pa.gov.br/downloads/>) e municipais (sítios das Prefeituras Municipais). Uma segunda, que consiste do levantamento de temas ambientais relevantes acerca da questão ambiental nos dias de hoje, tendo como parâmetro pesquisas já desenvolvidas sobre transparência ambiental. E por fim, uma terceira, que diz respeito ao cruzamento da qualificação dos municípios com os temas levantados para que sejam filtrados os temas a serem abordados no geral e outros numa abordagem mais singular, considerando as especificidades de cada município, bem como *in loco*, ouvindo as necessidades e demandas destes.

Pós-entrevistas, a transcrição dos conteúdos levantados em campo viabiliza que os resultados obtidos a partir da análise do portal sejam confrontados com a demanda identificada nas falas dos gestores municipais, para tanto, é necessário que se identifiquem as semelhanças de temas e conteúdos entre os municípios, bem como se estão ou não, os dados e informações elencados como demanda local para tomada de decisão, disponíveis no portal.

Assim, uma vez que a análise esteja concluída, como parte da pesquisa mais ampla, entende-se que os resultados podem contribuir para o aprimoramento do portal eletrônico, e consequentemente da gestão municipal. Os resultados devem constar numa minuta de nota técnica<sup>9</sup> contendo a contextualização do assunto tratado, análise e a conclusão, com vistas a subsidiar o aperfeiçoamento da transparência de dados e informações ambientais no planejamento e na gestão ambiental municipal e desenvolvimento local.

Para os temas a serem abordados nos diálogos com os gestores municipais busca-se embasamento tanto para a temática ambiental quanto para o panorama no estado do Pará, em dois documentos disponíveis na internet: o primeiro, intitulado “Consulta Pública: Transparência Ambiental e Dados Abertos”, desenvolvida em atenção ao Marco 3, Compromisso 15 do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP, o grupo de organizações sem fins lucrativos composto pelo Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), Instituto Centro Vida (ICV),

---

<sup>9</sup> Nota técnica: “Oriunda de órgão ou agente especializado, a nota técnica é um documento de análise objetiva, formal e impessoal sobre determinada política pública, projeto ou programa de Governo, com o propósito de avaliar o seu funcionamento e propor alternativas para a superação de eventuais pontos duvidosos e de estrangulamento. É o documento de divulgação ao público que explicita dúvidas ou novidades existentes. É a voz da instituição e seu entendimento sobre determinado assunto que cause dúvida entre o público a ele dirigido, bem como sobre esclarecimentos necessários ao lançamento de um programa ou política da instituição” (Ibama, 2012).

Observatório do Código Florestal e ARTICLE 19<sup>10</sup>, realizou consulta pública, no período de 05 a 15/10/2017, para saber quais informações ambientais a sociedade gostaria de ter acesso. Assim, os temas estão dispostos no Quadro 4.

**Quadro 4** - Lista de temas e subtemas ambientais para as entrevistas semiestruturadas

**TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL**

- CONCESSÕES FLORESTAIS
- EXPLORAÇÃO FLORESTAL
- LICENCIAMENTO AMBIENTAL
- MUDANÇAS CLIMÁTICAS
- REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL
- UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
- COMBATE AO DESMATAMENTO

Há de se destacar que, para encaminhamento da pesquisa mais ampla, alguns passos foram realizados, embora ainda não viabilizem elementos para uma discussão mais aprofundada de resultados, quais sejam: o início da análise do portal, com a identificação das informações indicadas no item “a” dos critérios estabelecidos por Tomael *et al.* (2001); e tentativa de contato com os municípios-alvo, em que 4 dos 15 foram provocados numa tentativa de articular agenda com os gestores municipais, por e-mail e telefone, porém sem que houvesse retorno.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na compreensão dos conceitos que envolvem a discussão sobre transparência pública e aqui mais especificamente à luz da questão ambiental, considerando a proposta metodológica apresentada, possivelmente a partir dos critérios e qualidade indicados, associados à voz da gestão municipal, os resultados levantados devem elucidar pelo menos três pontos importantes tendo como parâmetro o conteúdo disposto na LAI.

O primeiro é o atendimento do disposto na LAI pelo órgão ambiental federal, neste caso

<sup>10</sup> A **ARTIGO 19** é uma organização não-governamental de direitos humanos nascida em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo. O nome tem origem n.º. 19º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU.

específico o MMA. O segundo é um melhor processo de transparência ativa tanto do MMA, quanto do governo federal, posto que este compõe essa esfera. E por fim, o terceiro é o debate a respeito do termo “transparência ambiental” que ainda soa timidamente no ambiente acadêmico, com algumas discussões mais presentes em instituições governamentais e não governamentais, cujas pesquisas são dedicadas à área ambiental.

De certo que os dois primeiros devem se concretizar quando da conclusão da pesquisa mais ampla ao qual este artigo está vinculado, ao qual cabe, claramente, o terceiro ponto, com vistas a construção de um conceito para “transparência ambiental”.

E, de certa forma, embora a pesquisa tenha garantido até a presente fase, como já fora mencionado, avanços na parte teórica, esta conceituação garante um melhor entendimento o que vem a ser transparência, para além dos procedimentos de apuração dos atos do governo, sua relação com *accountability*, mas, mais especificamente como esse processo se concretiza em termos ambientais. E quais passos, a partir do a disponibilização de informações e dados sobre o meio ambiente, bem como do empoderamento da sociedade e gestores, podem ser dados no sentido de aprimorar a gestão social e ambiental, conseqüentemente, o desenvolvimento local.

## REFERÊNCIAS

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BARRETO, A. A. A transferência de informação, o desenvolvimento tecnológico e a produção de conhecimento. **Informare: Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação**, v. 1, n. 2, p. 2-10, 1995. Disponível em: <<http://www.brapci.inf.br/v/a/10323>>. Acesso em: 12 Fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **A questão da informação**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v.8, n.4, p. 3-8, 1994.

\_\_\_\_\_. **A eficiência técnica e econômica e a viabilidade de produtos e serviços de informação**. Ciência da Informação, Brasília, v. 25. n. 3, p. 405-414, 1996. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/640>>. Acesso em 09 Fev. 2018.

BARROS, L. V. **O Estado (in)transparente: limites do direito à informação socioambiental no Brasil**. 2008, 368 p. Tese 297 mm, (UnB-CDS, Doutorado em Desenvolvimento Sustentável, Política e Gestão Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

BRAGA, M. **A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência**. In: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel\\_44-155\\_156\\_157.pdf](http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_44-155_156_157.pdf). Acesso em: 13 Fev 2018.

BRAGA, M. **A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência**. In: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel\\_44-155\\_156\\_157.pdf](http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_44-155_156_157.pdf). Acesso em: 13 Fev 2018.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 14 Fev. de 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Acesso à Informação Pública: uma introdução a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Controladoria-Geral da União. Brasília, 2011.

BRASIL. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Controladoria-Geral da União, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 1ª edição, Brasília, 2013.

BRASIL. **Governo publica decreto para desburocratizar serviços**. Controladoria-Geral da União. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/governo-publica-decreto-para-simplificar-atendimento-a-usuarios-de-servicos-publicos> Acesso em: 07 Jan. 2018.

BRASIL. **Relatório sobre a implementação da Lei no 12.527: Lei de Acesso à Informação**. Controladoria-Geral da União. Poder Executivo Federal. Brasília, 2013.

BRASIL. Governo Digital. **Histórico**. Disponível em:  
<<https://www.governodigital.gov.br/sobre-o-programa/historico>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de Novembro de 2011. **Acesso à Informação**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)> Acesso em 14  
Fev. de 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de Dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981**. [Brasília, 2011]. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 14 de Fev. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Informações ambientais**. Disponível em:  
<<http://www.mma.gov.br/informacoes-ambientais>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. **Portaria nº 204, de 07 de Junho de 2013**. Disponível em: <  
[http://www.mma.gov.br/images/arquivos/governanca\\_ambiental/Sistema-Nacional-do-Meio-Ambiente/portaria%20nr%20204.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivos/governanca_ambiental/Sistema-Nacional-do-Meio-Ambiente/portaria%20nr%20204.pdf)>. Acesso em: 14 Fev. 2018.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. 177p.

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M.A. **Fundamentos de política e gestão ambiental – Caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond. 2012. 604p.

CAMPANILI, M.; BUENO, T. **Transparência Ambiental no Brasil ainda enfrenta desafios**. Disponível em: < <http://imaflora.blogspot.com.br/2017/12/transparencia-ambiental-no-brasil-ainda.html>>. Acesso em: 12 Fev. 2018.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão social: epistemologia de um paradigma**. 2. ed. Curitiba: CRV, 2015.

CARIBÉ, R. C. V. **Informação ambiental no Brasil: subsídios para um sistema de informação**. Brasília: UnB, 1988. 207 f. Dissertação (Mestrado em Biblioteconomia e Documentação).

\_\_\_\_\_. Subsídios para um sistema de informação ambiental no Brasil. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 21, n. 1, p. 40-45, jan./abr. 1992.

CARVALHO, M. O. **Princípio da transparência no Novo Direito Administrativo**. *Revista Controle: doutrina e artigos*. v.13, n.1. p. 108-124, 2015.

COIMBRA, J. A. A. Linguagem e percepção ambiental. IN: PHILIPPI JR, A.; ROMÉRIO, M.A.; BRUNA, G.C. (Ed.). **Curso de gestão ambiental**. Barueri: Manole, 2014. p. 515-561.

DALLABRIDA, V. R.: (org.) **Governança territorial e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DAVENPORT, T. H. **Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação**. São Paulo : Futura, 1998.

FREIRE, Isa Maria. Barreiras na comunicação da informação tecnológica. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 20, n. 1, p. 51-54, 1991.

\_\_\_\_\_. Informação; consciência possível; campo: um exercício com construtos teóricos. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 133- 142, 1995.

FREIRE, I. M.; SANTOS, R. N. R.; NASCIMENTO, B. O. N. Gestão da Informação no Blog de Olho na CI. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE BIBLIOTECONOMIA, DOCUMENTO E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 25., Florianópolis, 2013.

GAMA, J. R. **Transparência pública e governo Eletrônico: análise dos portais dos municípios do Pará**. 2015. 160 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2015.

GLEICK, J. **A informação: uma história, uma teoria, uma enxurrada**. Tradução Augusto Calil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

GOMES FILHO; A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2005, Santiago, Chile. Anais eletrônicos...Brasília: BVC / CGU, 2005.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Guia para elaboração dos atos administrativos do Ibama** / Diretoria de Planejamento, Administração e Logística. Centro Nacional de Informação, Tecnologias Ambientais e Editoração. Brasília: Ibama, 2012, 304 p.

INPE-PRODES Digital. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, São José dos Campos. [http://www.dpi.inpe.br/prodes\\_digital/prodes.php](http://www.dpi.inpe.br/prodes_digital/prodes.php). Acesso 29 de outubro de 2017.

MACHADO, P. A. L. **Informação e participação: instrumentos necessários para a implementação do Direito Ambiental**. id/496866, 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/237/r134-18.PDF?sequence=4>>. Acesso em: 12 Fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental brasileiro**. 17. ed. rev., atual e ampl. São Paulo, Malheiros, 2009.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. **Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local, v. 3, n. 5, p. 51-59, set/2002. Disponível em: < <http://www.interacoes.ucdb.br/article/view/570/607>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MILANI, Carlos. **Teoria do Capital social e desenvolvimento local: Lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)**. O&S, V. 11, Edição Especial, p. 95-113, 2004. Disponível em: < <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/12637/8905>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

PARÁ, Secretaria de Estado de Integração Regional. Diretoria de Integração Territorial. **Atlas de Integração Regional do Estado do Pará**. Belém-PA: SIER, 2010.

PEREIRA, Marcos Antônio. **O uso da informação como notícia do crime ambiental**. Barueri, SP: Minha Editora, 2014.

PORTELLA, C. A. **A questão da transparência Ambiental Normativa como imperativo da CF de 1988**. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Biblioteca Universitária da UFSC. 2002.

PRADO, O.; RIBEIRO, M. M.; DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, J. A. G. (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: Editora EDUFBA, 2012. p. 15-41.

SOUZA, A. C.; SANTANA, J. A. de O; CRUZ, M. P. S; SILVA, C. E. A relevância da transparência na gestão pública municipal. Revista Campus, Paripiranga, v. 2, n. 5, p. 6-20, 2009.

TARGINO, M. G. A. **Informação ambiental - uma prioridade nacional?**. Informação & Sociedade: Estudos, v. 4, n. 1, p. 38-61, 1994. Disponível em: <<http://www.brapci.inf.br/v/a/1526>>. Acesso em: 11 Fev. 2018.

TOMAÉL, M. I. S. et al. **Avaliação de fontes de informação na internet: critérios de qualidade**. Informação & Sociedade: Estudos, v. 11, n. 2, p. 13-35, 2001. Disponível em: <<http://www.brapci.inf.br/v/a/1061>>. Acesso em: 12 Fev. 2018.

VALDIONES, A. P. G.; THUAULT, A. **Transparência das informações ambientais na Amazônia Legal**. Transparência Florestal: Mato Grosso. n.8, 2017. Disponível em: <<https://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2017/04/transpar%C3%Aancia-ambiental-na-Amaz%C3%B4nia.pdf>>. Acesso em: 12 Fev. 2018.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário. Notas introdutórias sobre desenvolvimento e desenvolvimento territorial. In: MITSCHHEIN, Thomas A.; ROCHA, Gilberto de Miranda; VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário. **Desenvolvimento local e o direito à cidade na floresta Amazônica**. Belém: NUMA/UFPA, 2013. p. 13-37 (Série Sociedade, Desenvolvimento Local e Meio Ambiente na Amazônia, nº 3).

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, A.M. A. Ações públicas, redes de cooperação e desenvolvimento local: introduzindo o debate. In: VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, A.M. A (Org.). **Ações públicas, redes de cooperação e desenvolvimento local: experiências e aprendizados de gestão social na Amazônia**. Belém: Unama, 2016. p. 17-35. (Série Gestão Social e Desenvolvimento Local, n.1).

VIEIRA, A. da S. Pra não dizer que não falei de flores: uma proposta ecológica para a Biblioteconomia. **Revista da Escola de Biblioteconomia da UFMG**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 202-209, set. 1986.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. **Transparência: reposicionando o debate**. Revista Contemporânea de Contabilidade, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.

ZULUAGA GIRALDO, L. I. N. A. et al. **Construcción colectiva de politicas publicas para el desarrollo humano sostenible**. Luna Azul, n. 35, p. 116-148, 2012.



## HETEROGENEIDADE DE LÓGICAS INSTITUCIONAIS NO SEMIÁRIDO ALAGOANO

*Carlos Everaldo Silva da Costa<sup>11</sup>*

*José Raimundo Cordeiro Neto<sup>12</sup>*

*Jackeline Amantino de Andrade<sup>13</sup>*

### Resumo

Este artigo tem como problema de investigação analisar como as ações desenvolvidas a partir de lógicas institucionais heterogêneas possibilitam a construção da convivência com o semiárido alagoano. A lente teórica sensibilizadora e norteadora foi a Teoria Institucional baseada nos construtos de Lógicas Institucionais e Institutional Work. A coleta dos dados, oriundas do método Grounded Theory – GT, teve como dados primários as entrevistas intensivas e como secundários a análise textual (denominação dada pela GT para os documentos) e os memorandos. Sua análise se deu a partir da constituição das categorias iniciais, focalizadas e teóricas. Desta análise, destacaram-se nessa microrregião, quatro instituições centrais: Estado, Religião, Comunidade e Educação. No processo histórico de construção dessa dinâmica, o Estado ainda mantém ações baseadas no combate a seca e na busca por tornar esse espaço geográfico voltado ao produtivismo. Contudo, outros atores foram inseridos e nesse processo o início se deu pela Religião que passou a mobilizar os pequenos agricultores locais a incorporarem uma lógica comunitária, baseada no associativismo e cooperativismo. Com esse alcance, a Comunidade se legitimou. Como aspecto mais evidente, Estado e Comunidade passaram a se aproximar, no que diz respeito a elaboração e execução de políticas públicas, tanto vinculadas à alimentação quanto à implementação de tecnológias sociais. No entanto, também houve divergências entre os significados dados as suas ações. Em ambos os casos, os tipos de works influenciaram essas instituições, o que contingencialmente tornou a microrregião Agreste um campo de lógicas.

**Palavras-chave:** Relações Institucionais. Semiárido. Processo Histórico.

---

11 Dr, Universidade Federal de Alagoas - UFAL , carloseveraldo@gmail.com

12 Ms, Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF, cordeironeto@gmail.com

13 Dr<sup>a</sup>, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, jackeline.amantino@gmail.com

## HETEROGENEITY OF INSTITUTIONAL LOGICS IN THE SEMIARID ALAGOANO

### Abstract

This paper has as a research problem to analyze how the actions developed from heterogeneous institutional logics make possible the construction of the coexistence with the Alagoano semiarid. The theoretical sensitizing and guiding lens was the Institutional Theory based on the Constructs of Institutional Logics and Institutional Work. The collected data from the Grounded Theory - GT had as primary data the intensive interviews and as secondary to the textual analysis (denomination given by the GT for the documents) and the memos. His analysis came from the constitution of the initial categories, focused and theoretical. From this analysis, four central institutions were highlighted in this microregion: State, Religion, Community and Education. In the historical process of construction of this dynamic, the State still maintains actions based on combating drought and in the quest to make this geographic space turned to productivism. However, other actors were inserted and in this process the beginning was by the Religion that started to mobilize the small local farmers to incorporate a community logic, based on the associativism and cooperativism. With that scope, the Community legitimized itself. As a more evident aspect, the State and the Community began to come closer, as regards the elaboration and execution of public policies, both linked to food and the implementation of social technologies. However, there were also divergences between the meanings given to their actions. In both cases, the types of works influenced these institutions, which in turn made the Agreste micro-region a field of logics.

**Keywords:** Institutional Relations. Semi-arid. Historical Process.

## 1 INTRODUÇÃO

O semiárido brasileiro como um contexto de múltiplos sentidos destaca-se pelo problema da escassez de água que revela, historicamente, desdobramentos sob distintas perspectivas institucionais. Nestas, encontra-se o Estado, um ator institucional que historicamente tem ações vinculadas ao combate à seca.

Sobre suas ações, em 1909 o mesmo cria a Inspetoria de Obras Contra a Seca (IOCS). No ano de 1936, a região passou a ser oficialmente como Polígono das Secas. E no ano de 1945, a IOCS passou a ser Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS).

Os recursos naturais do Polígono das Secas passam a ser explorados e conforme constituição de 1946 cria-se a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF). E com a Lei nº 541 de 15 de dezembro de 1948 formula-se o Plano Geral de Aproveitamento do Vale do São Francisco.

As décadas seguintes compõem um período desenvolvimentista (1950 a 1990), estimulado pelo Estado. Funda-se então o primeiro banco de desenvolvimento regional, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952. Em 1958, cria-se o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) para realizar um diagnóstico sobre a realidade dessa região e propor políticas de desenvolvimento. E em 1959, cria-se a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), na busca por dar respostas aos problemas atribuídos às secas (MALVEZZI, 2007).

No ano de 1973, funda-se a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), com unidades pelo país com foco na busca por alternativas produtivas (SOARES; LEÃO, 2009). E em 1974, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) substituiu a CVSF.

A denominação Polígono das Secas passou, em 1989, a ser a Região Semiárida do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), conforme Lei nº 7.827, de 27 de setembro (PAN-Brasil, 2005). E em 1990 foi criada a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) para comprar produtos agrícolas para estocagem e distribuição a população necessitada em períodos de escassez de alimentos, incluindo os períodos de seca.

Nesse percurso histórico o ator institucional Comunidade, busca legitimidade nas discussões e ações vinculadas ao semiárido com as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), movimentos de trabalhadores, associações, movimentos camponeses, Organizações Não-Governamentais (ONGs), pastorais da Terra, da Saúde e da Mulher e a da Criança (BRITO, 2007).

Sobre isso, em 1991, houve o II Seminário sobre o Homem e a Seca do Nordeste, em Fortaleza (CE). Em 1992, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro (RJ). Nesta, foi lançado junto ao Governo Federal o Projeto Áridas, no intuito de melhorar a qualidade de vida no semiárido. Por ser um evento restrito aos órgãos do Estado, a sociedade civil busca seu espaço com reivindicações.

Até que em 1995, essa Comunidade realiza um ato público em Recife (PE) e ocupa a SUDENE, exigindo ações permanentes para o desenvolvimento do Semiárido (SILVA, 2006). Isso resultou na criação do Forum Nordeste, composto por cerca de 300 organizações da sociedade civil onde elaborou-se uma proposta de criação institucionalizada sobre ações permanentes para a convivência com o semiárido que fortalecesse a agricultura familiar e democratizassem as políticas públicas (BRITO, 2007).

Esse movimento da Comunidade se legitima em 1999, na 3ª Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas de Combate a Desertificação (COP-3), em Recife (PE). A Comunidade esteve presente de modo paralelo ao evento e lançou a Declaração do Semiárido Brasileiro com as medidas estruturantes para o desenvolvimento a partir da convivência com o semiárido. Neste mesmo ano foi criada a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), uma rede constituída por relações interorganizacionais.

A participação da ASA na articulação das políticas do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e da Federação dos Bancos do Brasil (FEBRABAN), resultou nos programas como o 1 Milhão de Cisternas (P1MC), de 2000, o programa Sertão Cidadão, de 2001, o Programa Conviver, de 2003, o 1 Terra e 2 Águas (P1+2), de 2007, o Cisterna nas Escolas, de 2009, além do Sementes do Semiárido, de 2015.

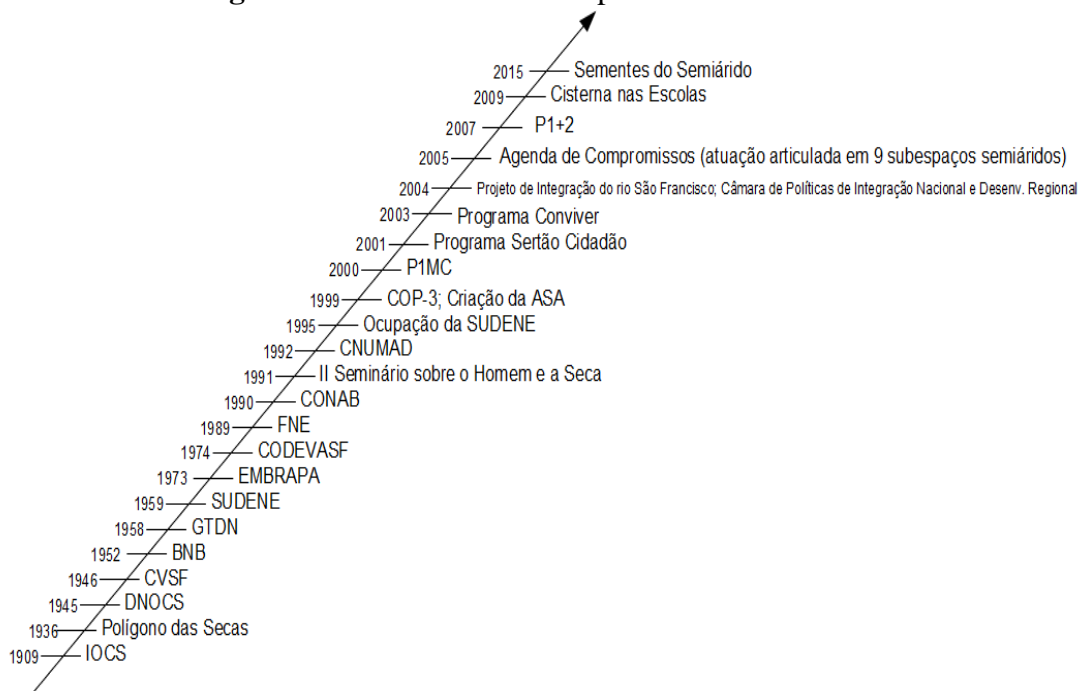
Discussões iniciadas em 1948 sobre o aproveitamento das águas do rio São Francisco foram retomadas em 2004 com a pauta da sua transposição a partir de estudos de empresas e consultorias contratadas pelo Estado sobre impacto ambiental a partir do Projeto de Integração do rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (ALCÂNTARA, 2006). Neste ano, o Governo Federal cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional.

Em 2005, foi elaborada “uma Agenda de Compromissos, assumida por 16 Ministérios do Governo Federal, para atuação articulada em nove subespaços do semiárido” (SILVA, 2006, p.83). E o Ministério da Integração Nacional (MI) passou a ser o órgão responsável, não mais a SUDENE, por definir quais municípios fariam parte do semiárido.

Essa linha histórico-temporal compreende uma diversidade de lógicas institucionais que caracteriza como heterogêneo o campo das ações relacionadas ao problema hídrico no

Semiárido. E devido sua extensão, por ocupar uma área de 89,5% do Nordeste e 10,5% de Minas Gerais (IBGE, 2016), o trabalho se concentrou na região Semiárida do estado de Alagoas (38 de 102 municípios estão no semiárido), dividido nas seguintes microrregiões: Agreste, Médio Sertão I, Médio Sertão II, Alto Sertão). Técnica e simbolicamente, o *locus* da pesquisa foi o da Microrregião Agreste, isso porque há o reconhecimento da dinâmica de organizações ali presentes conforme classificação da ASA., além de ser uma região inspiradora de trabalhos literários, como o de Graciliano Ramos, em *Vida Secas*, de 1938.

**Figura 1 - Linha histórico-temporal do semiárido brasileiro**



Fonte: elaboração própria.

E no entendimento de que o semiárido é um campo de heterogeneidade institucional, com ações desenvolvidas que possibilitam configurá-lo em suas especificidades, a lente teórica norteadora foi a das Relações Institucionais, de Zilber (2013), que reconhece, de modo igualitário, tanto as lógicas institucionais centrais e heterogêneas, quanto as ações intencionais de atores na criação, manutenção ou ruptura institucional. Neste sentido, o objetivo desta pesquisa foi analisar como as ações desenvolvidas a partir de lógicas institucionais heterogêneas possibilitam a construção da convivência com o semiárido alagoano.

## 2 DESENVOLVIMENTO

O trabalho possui a seguinte estrutura: Referencial Teórico (apresentação das relações Institucionais); Procedimentos Metodológicos (o delineamento da pesquisa e o método utilizado); e a Discussão e Análise dos Dados.

## 2.1 REFERENCIAL TEÓRICO: RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

A discussão atual da teoria institucional sociológica sob a ótica organizacional considera o campo como heterogêneo e neste, de modo igualitário, há os olhares micro – do *institutional work* – e o macro – das lógicas institucionais.

Etre as discussões há a de Hwang e Colyvas (2011) que destacam que a abordagem *institutional work* seria um possível ponto de encontro em torno do qual estudiosos levariam em conta atores que agiam na criação, manutenção e ruptura institucional. Já Lamontagne (2015) considera que a abordagem lógicas institucionais compartilha dos pressupostos de todas as teorias institucionais. Havia, a partir de ambas, um espaço atual para discussões.

Sobre o *institutional work*, conforme Lawrence e Suddaby (2006), a criação, segundo Jarzabkowski, Metthiesen e Van de Ven (2009), examina como novas instituições surgem e se estabelecem. Isso envolve um aspecto regulativo (que gera mobilização política, construção de sistemas de regras para conferir status), normativo (para descrever a relação ator-campo, refazer conexões entre os conjuntos de práticas e reconstruir ligações inter organizacionais por atores questionadores e grupo de pares relevantes) e cognitivo (com a justaposição de antigos e novos modelos de ação) (JACOMETTI, 2013).

Já a manutenção não significa ausência de mudança, pois para manter as instituições os atores devem lidar com a entrada de novos membros e com as direções inesperadas (LAWRENCE e SUDDABY, 2006).

E assim como há intencionalidade “para se manter instituições ou conjuntos de instituições, existem também interesses na alteração desta determinada instituição” (BRUNING; AMORIM; GODRI, 2015, p. 152). Ou seja, o *institutional work* que visa ruptura deve atacar ou minar mecanismos que levam os membros a cumprir as metas (LAWRENCE e SUDDABY, 2006), além de enfraquecer, baseando-se em Symon et al (2008), os critérios de sucesso na fase de manutenção.

Esses atores e suas ações intencionais são vinculados a determinadas ordens centrais, ou lógicas institucionais. Segundo Friedland e Alford (1991, p. 232), estas representam “ambos os padrões de atividade supraorganizacional através de seres humanos que conduzem suas vidas

materiais no tempo e no espaço, além de sistemas simbólicos através dos quais eles categorizam aquela atividade e inserem significado”.

Para Thorton, Ocasio e Lounsbury (2012), as ordens institucionais são: Mercado, Estado, Comunidade, Família, Religião, Profissão e Corporação.

Sob a ótica das lógicas institucionais o foco se desloca do isomorfismo e da segregação das forças institucionais e técnicas (LOUNSBURY, 2008; FRIEDLAND, 2012) aos efeitos da heterogeneidade sobre os indivíduos e organizações em uma maior variedade de contextos organizacionais. Essa variedade, segundo Greenwood et al (2010), possibilita a diversidade e a colaboração, assim como o conflito entre diversas lógicas institucionais, o que afasta as pretensões universalistas.

Tais potencialidades isoladas geraram um caminho para analisar o macroambiente – lógicas institucionais – e o microambiente – *institutional work* – de modo igualitário. E essa nova dinâmica passa a ser vista como um processo em que ações e interações partem do *institutional work* rumo às lógicas institucionais (DOLBEC; FISCHER, 2015). Ou seja, a alteração de uma lógica institucional depende do *institutional work* realizado por atores em um determinado contexto, pois as instituições dependem da ação humana (GAWER; PHILLIPS, 2013).

Por conta disso, para o estudo das relações institucionais, o campo em questão não é mais aquele que pressiona e leva ao isomorfismo (LEE; LOUNSBURY, 2015), mas sim um campo de lógicas (LOUNSBURY; POLLACK, 2001), heterogêneo e múltiplo (LEE; LOUNSBURY, 2015), que leva à concorrência e faz com que, em certos momentos, algumas lógicas institucionais sejam priorizadas.

Na busca por consolidar as relações institucionais, está presente na literatura institucional a discussão sobre o quanto atores institucionais, associados a uma lógica institucional específica, empregam o *institutional work* para intencionalmente alterar ou defender os arranjos institucionais já existentes (CHANG; HUANG, 2016).

Além disso, pelas relações institucionais, as organizações se envolvem no *institutional work* a fim de negociar tensões decorrentes de lógicas institucionais conflitantes (JÄRVINEN, 2016). Nesses casos, existem atores capazes de agir com o *institutional work* para integrar tais lógicas (LIU; ZHANG; JING, 2016). E há ainda lógicas que podem evocar resistência, o que tenderá a paralisar ou a anular iniciativas. Neste caso, a depender do campo de lógicas em questão, pode ocasionar prejuízos as ações institucionais (SHARP; ZAIDMAN, 2015).

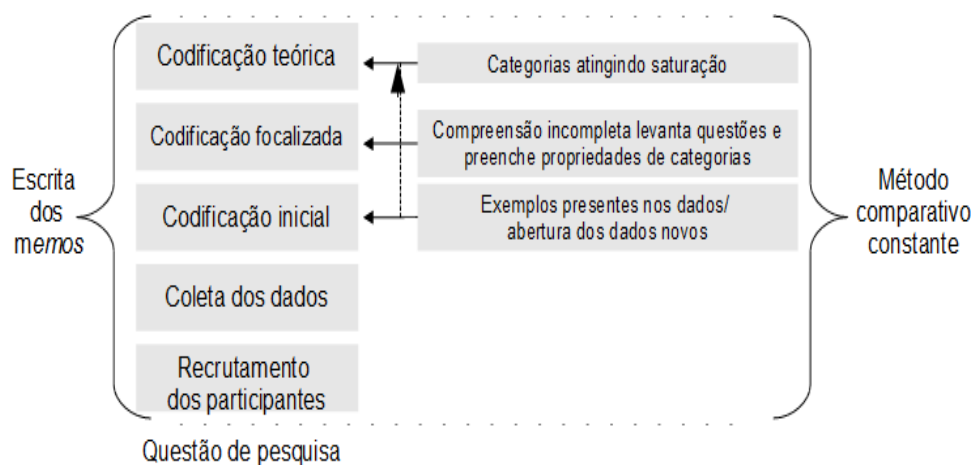
## 2.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O delineamento desta pesquisa, de cunho qualitativo, considerou onto e epistemologicamente as ações a partir de seus atores, em tempo real, no tempo em que aquelas foram acontecendo (SCHATZKI, 2005, 2006 e 2014). O intuito foi o de excluir as possíveis certezas que buscam manipular *inputs* na busca de *outputs* garantidos.

Tendo o subjetivismo como base orientadora, a defesa de Burrell e Morgan (1979) se fez importante por considerar o fenômeno social e seus significados como continuamente realizados por atores sociais. Fez-se necessário considerar as crenças básicas que guiam as ações dos participantes (CRESWELL, 2010), além de o contexto específico como um reino de singularidade e variabilidade infinita (WOODWARD; JONES III; MARSTON, 2010).

O método usado foi a *Grounded Theory* (GT) e a versão utilizada foi a construtivista de Charmaz (2009; 2014). Segundo esta, a GT “serve como um modo de aprendizagem sobre os mundos que estudamos” (2009, 2014). Aqui, a complexidade não é reduzida a um número de variáveis previamente estabelecidas, mas amadurecida no contexto específico.

**Figura 2** - Representação visual do processo da GT como método



Fonte: Charmaz (2014).

A proposta de Charmaz (2009) é a de apresentar diretrizes para a GT no século XXI, descrevendo o processo de pesquisa “não como pacotes ou prescrições prontas” (p. 24), senão por meio de diretrizes flexíveis, e não de regras, receitas e exigências metodológicas.

A coleta de dados nesta pesquisa, no intuito de combinar mais de uma técnica (DENZIN; LINCOLN, 2011), envolveu, conforme a GT Construtivista de Charmaz (2009), respectivamente: Entrevista intensiva, Análise textual e Memorandos por escrita livre.

Antes de realizar as entrevistas intensivas, foi possível obter informações com informantes-chave (professores da Universidade Federal de Alagoas – UFAL), ou seja, sujeitos



que proporcionaram a obtenção de informações históricas e prévias sobre o fenômeno em questão (MARTINS; BÓGUS, 2004), com maior capacidade de compreensão sobre as situações que ocorrem no contexto específico e maior acesso aos participantes (GAYA, 2009).

As informações passadas pelos informantes-chave ocorreram e foram analisadas entre novembro de 2015 a janeiro de 2016 e destacaram, para o semiárido alagoano, as dinâmicas da microrregião Agreste. Estes ainda auxiliaram na definição do *locus* de pesquisa representado pelos municípios: Cacimbinhas, Estrela de Alagoas, Igaci, Minador do Negrão, Palmeira dos Índios e Quebrangulo.

O tipo de entrevista utilizado, a intensiva, é uma ferramenta que, para Charmaz (2009, p. 46), “permite um exame detalhado de determinado tópico ou experiência” e “promove o esclarecimento da interpretação de cada participante sobre sua própria experiência”. As perguntas devem levar o participante à descrição e à reflexão sobre suas experiências.

No campo empírico foram realizadas, entre 12 de setembro e 21 de dezembro de 2016, 19 entrevistas intensivas, gravadas, com duração média de uma hora cada, onde foi utilizada a estratégia de anonimização de Gibbs (2009). E o alcance dos participantes se deu por acessibilidade, via contato telefônico ou visita *in loco* à organização.

**Quadro 1** - Resumo da metodologia utilizada no trabalho

Etapas		Tipo		Caracterização
Delineamento da pesquisa		Ontologia e epistemologia		Subjetivista
Método		Qualitativo		<i>Grounded Theory: Construtivista de Charmaz</i>
Suporte do software qualitativo Maxqda, versão 12, para inserir e agrupar os dados da pesquisa	Coleta dos dados	Primários		Auxílio de informantes-chave
				Entrevistas intensivas e Conversas informais
		Secundários		Documentos: Análise textual
				Memorandos: <i>Memos</i> por escrita livre
	Análise dos dados	Codificações	Inicial	Abertura dos dados transcritos e a comparação constante entre os relatos das entrevistas que possibilitou identificar os atores e programas representativos e a descrição das ações pelas lógicas institucionais: respondeu aos dois primeiros objetivos específicos
			Focalizada	Categorias emergentes, oriundas da abertura dos dados, que levou à caracterização da dinâmica histórica ao longo do tempo e respondeu ao 3º objetivo específico
Teórica			Com a saturação das categorias foi possível analisar o semiárido sob o olhar das Relações Institucionais e responder ao 4º objetivo específico	

Fonte: elaboração própria

A distribuição por instituições se deu a partir do âmbito de atuação: Estado (Governo Federal: CONAB e o BNB; Governo Estadual: Instituto de Inovação para o Desenvolvimento Rural Sustentável – EMATER, Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura – SEAGRI, Agência de Fomento de Alagoas S/A – DESENVOLVE e Centro Xingó de Convivência com o Semiárido; e o Governo Municipal, com duas Secretarias de Agricultura); Religião (a CÁRITAS e a Visão Mundial); Comunidade (o Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA e as associações/cooperativas: Associação de Agricultores Alternativos – AAGRA, Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar – FUNDAF, Cooperativa de Crédito Rural do Agreste Alagoano – COOPERAGRE, Cooperativa Agropecuária Regional de Palmeira dos Índios – CARPIL, além da Rede de Educação Contextualizada – RECASA); e Educação, de Ensino Superior (UFAL, via Incubadora Tecnológica de Economia Solidária – ITES e o Curso de Agroecologia).

A distribuição por instituições centrais foi oriunda da sensibilização teórica sobre as lógicas institucionais, por Friedland e Alford (1991) e por Thorton, Ocasio e Lounsbury (2012).

Além dos dados primários, houve os seguintes tipos de dados: Conversas informais (arquivos constituídos de conversas com integrantes das organizações acessadas, antes ou após a realização das entrevistas com os participantes, gravadas consensualmente; e com arquivos oriundos das falas de integrantes representativos. Nesses arquivos, a duração média de cada um variou de cinco a dez minutos); e Trechos de fala (durante a participação em eventos sobre o semiárido alagoano durante a fase de coleta e análise dos dados. Para esses trechos de fala, foram constituídos 32 documentos no total, representados por falas de palestrantes e participantes, distribuídos em três eventos).

No que diz respeito a análise textual, durante a fase de coleta de dados, os documentos – todos disponibilizados pelos participantes da pesquisa – compuseram os dados secundários, sobre os seguintes assuntos: divulgação de eventos sobre convivência com o semiárido, publicações científicas, camisetas com divulgação de eventos; CDs com faixas musicais sobre cirandas do semiárido; informativos sobre convivência com o semiárido; jornais com informações sobre ações realizadas no semiárido brasileiro; resolução normativa que regulamenta a oferta da Educação do Campo no sistema alagoano de educação; programação dos eventos organizados por associações, cooperativas e instituições de ensino, com a temática do semiárido; *folders* sobre: as belezas naturais do semiárido; sistemas simplificados de água para produção; e construção de cidadania no semiárido alagoano; composição de uma lista de contatos (e-mail e telefone) de pesquisadores das universidades estaduais, federais e institutos federais de Alagoas que estudam a temática do semiárido; acesso a projetos para captação de

recursos que visam implementar tecnologias sociais; cordéis sobre o semiárido alagoano; e orações.

Os *memos* escritos, considerados anotações analíticas para explicar e preencher as categorias elencadas desde os códigos iniciais, foram armazenados para uma recuperação posterior (CHARMAZ, 2014), no *software* MaxQda, versão 12. Para reutilizá-los, os *memos* foram datados, nomeados e/ou enumerados – a fim de perceber o quanto as análises sobre o estudo evoluíam e o quanto auxiliaram a manter as noções encontradas no *lócus* de pesquisa. Já a escrita livre, utilizada neste trabalho, foi uma técnica que fez com que ideias fossem anotadas da forma mais rápida e completa possível.

Para sistematizar os *memos*, estes foram agrupados em dois arquivos, denominados: Complementos das entrevistas (já que nas entrevistas, após o gravador ser desligado, os participantes relataram informações complementares que logo em seguida eram descritas para recuperar ao máximo os detalhes); e Percepções (que alcançou 79 arquivos, fruto das reflexões e imagens construídas durante toda a pesquisa, amadurecendo os significados obtidos nas fases de codificação inicial, focalizada e teórica).

Como a GT é um processo emergente (CRESWELL, 2010; CHARMAZ, 2014), todos os dados coletados passaram a ser abertos na fase inicial e a constituição dos códigos focalizados e teóricos se deu a posteriori.

## 2.3 DISCUSSÃO DOS DADOS

Os dados oriundos da análise foram assim organizados: identificação dos atores e programas representativos; descrição dos atores pelas lógicas institucionais; caracterização da dinâmica histórica ao longo do tempo (emergem os códigos focalizados); e o semiárido sob o olhar das relações institucionais (saturação dos dados e alcance dos códigos teóricos).

### 2.3.1 Atores e programas representativos

As organizações consideradas relevantes foram agrupadas por lógicas institucionais. Em seguida, para enriquecer a descrição dos atores representativos, elencaram-se programas elaborados e executados. Estes foram: Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE/1955; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF/1996; ; Fundos de Solidariedade/1998; P1MC, de 2001, Programa do Leite/2002 (em Alagoas); ; Riacho Balsamo/ 2002; Programa de Aquisição de Alimentos – PAA/2003; Água Doce/ 2004;

Agroamigo, do BNB/2005; P1+2, de 2007; Cisterna nas Escolas, de 2009; Canal do Sertão/2010; Sombra e Água Viva/2010; Água para Todos/2011; Projeto Gold/2012; Distribuição de sementes/2013; Plano Camponês/2013; Palma e Sorgo Forrageiro/ 2014; Sementes do Semiárido/2015; e Melhoramento genético/2016.

### **2.3.2 Descrição das ações pelas lógicas institucionais**

Em relação ao Estado, há ações voltadas ao combate à seca, outras se dão pela manutenção de políticas públicas (PAA, PNAE e Cisternas), e há ainda as de cunho produtivo (Governo de Alagoas voltado à bovinocultura do leite).

Sobre a Religião, esta teve um papel mobilizador a partir da Visão Mundial, e ainda o tem via CÁRITAS. Ambas buscam construir uma perspectiva associativista e desenvolver, junto à Comunidade, o sentido de protagonismo.

Estimulados pela Religião, no fim dos anos 1990, a Comunidade passou a desenvolver atividades voltadas aos fundos rotativos, ou seja, um programa de crédito local. Com seu fortalecimento, passou a atuar em várias frentes: tecnologias sociais, programas de distribuição de alimentos e comercialização de produtos sem agrotóxicos nas feiras.

A Educação, como lógica institucional, tem atuado no fortalecimento da Comunidade, especificamente em Igaci, com foco na divulgação de temas como a economia solidária em cursos técnicos, na criação de um banco de economia solidária e no auxílio da formalização de ações dos agricultores sobre certificação orgânica para os produtos da feira agroecológica.

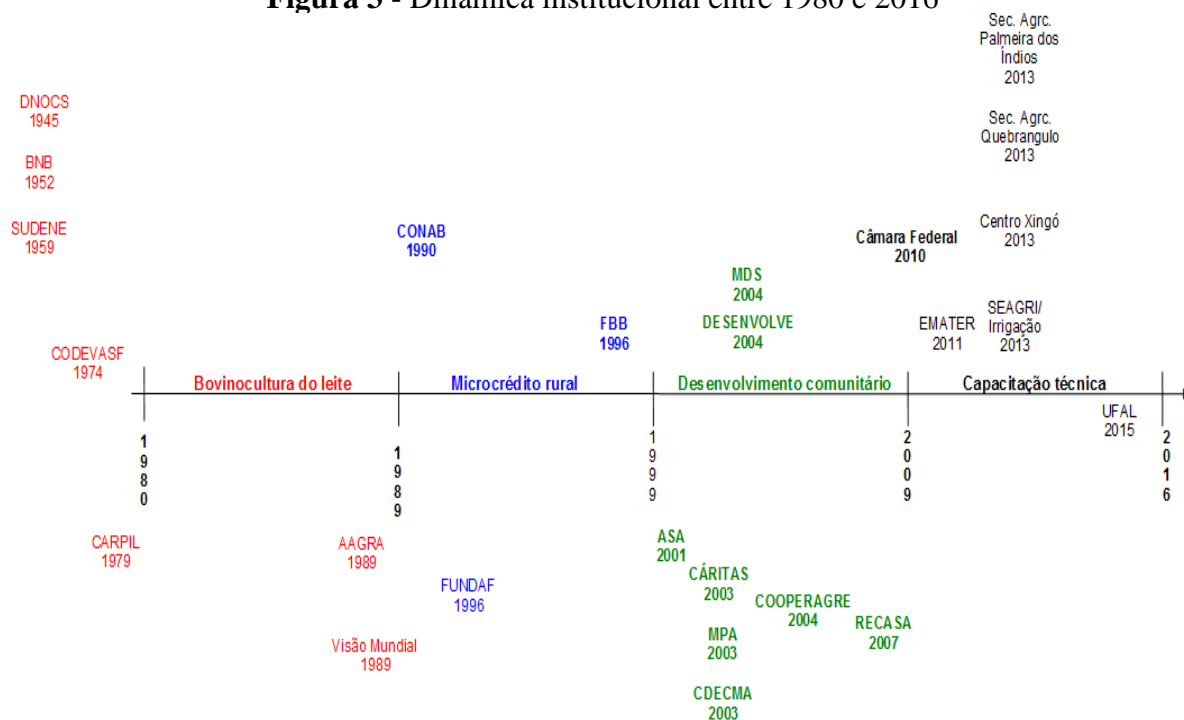
### **2.3.3 Caracterização da dinâmica histórica**

A partir das ações pelas lógicas institucionais na microrregião Agreste foi possível agrupá-las em um intervalo histórico que compreendeu os anos entre 1980 e 2016. Isso serviu para, previamente, estimular a visualização da dinâmica presente. Esse intervalo foi assim classificado: estímulo à bovinocultura do leite (1980-1989), microcrédito rural (1990-99), desenvolvimento comunitário (2000-09) e capacitação técnica (2010-16).

Frisamos que essas ações não ocorreram apenas nesses intervalos aqui considerados, já que, por exemplo, a bovinocultura do leite, estimulada em 1970 em Alagoas, tem sido uma estratégia de ação enfatizada até os dias atuais, porém, amadureceu nos anos 1980 devido incentivo da SUDENE. Do mesmo modo que o desenvolvimento comunitário passa a ser enfatizado nos anos 2000.

Para iniciar, entre os anos 1980-1989 o Estado se destacou como único ator capaz de planejar e executar políticas na microrregião Agreste, tanto voltadas ao combate à seca quanto as de cunho desenvolvimentista.

**Figura 3 - Dinâmica institucional entre 1980 e 2016**



Fonte: elaboração própria.

A maioria das ações foi fruto de órgãos como o DNOCS (perfuração de poços, construção de açudes e rodovias), da CODEVASF (que iniciou a discussão da utilização hídrica do rio São Francisco) e do BNB (busca por financiar agricultores, inclusive para a criação de bovinos).

Na década que compreendeu os anos de 1990-1999, houve uma maior inserção da Religião na microrregião Agreste a partir da consolidação da Visão Mundial. Esta, passou a fomentar ações de cunho comunitário, principalmente com a reestruturação da AAGRA e com o início das atividades da COOPERAGRE e do FUNDAF. Em todos esses casos, o ponto inicial se deu a partir dos Fundos Rotativos.

Já no intervalo entre 2000-2009, a Comunidade fortalecida, participa da elaboração e execução de políticas públicas. Este período destaca-se pelo Desenvolvimento Comunitário.

Nacionalmente, o destaque foi a criação da ASA, em 2001, que passou a difundir a noção de convivência com o semiárido vinculada ao uso de tecnologias sociais, tanto para subsistência do agricultor quanto para estimular sua produção e esta ser vendida aos programas

sociais do Governo Federal: PAA, desde 2003 via CONAB, além do PNAE, vinculado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Em Alagoas, dos dez associados da ASA, cinco atuam na microrregião Agreste: Visão Mundial, CÁRITAS, Centro de Desenvolvimento Comunitário de Maravilha (CDECMA), MPA e AAGRA.

As associações e cooperativas, mesmo não associadas à ASA, como a CARPIL, podem submeter projetos a editais, para também executar a implementação de tecnologias sociais.

Em relação ao Estado, em nível federal, o BNB também se voltou ao financiamento de microcrédito rural a partir do programa Agroamigo, em 2005.

Já como órgão de fomento estadual, a DESENVOLVE iniciou o financiamento de recursos envolvendo agricultores desse recorte semiárido.

Foi então que outra organização de base religiosa, a CÁRITAS, em 2003, passou a atuar junto à Comunidade, só que agora também como executora dos programas do Governo Federal em relação às tecnologias sociais (no P1MC, P1+2 e Cisterna nas Escolas), ou via Fundos de Solidariedade, um programa da própria organização.

Em um momento histórico mais recente, entre 2010 e 2016, as ações do Estado e da Comunidade se mantiveram, ao passo que outra instituição buscou inserção: a Educação, via UFAL, a partir de 2015. Em geral, o mesmo destacou a Capacitação Técnica.

Tal compreensão se deu com ações do Governo do Estado, principalmente com a reestruturação da SEAGRI, incluindo a Superintendência de Irrigação em 2013, com programas e projetos de pesquisas operacionalizados pela EMATER, que também foi reestruturada. Estes projetos foram focados na capacitação técnica dos agricultores, a partir de 2014, para retomar o desenvolvimento da bovinocultura do leite. Em Palmeira dos Índios foi criada a Bona Sorte, outra empresa voltada à produção de leite.

**Quadro 2** - Categorias emergentes a partir das ações institucionais

Categorias emergentes	Significado dado pelo(a)	
	Estado	Comunidade
Produtividade	Monocultura	Múltiplas culturas
	Produção em larga escala/comercialização	Produção sem agrotóxico (1º para subsistência e 2º para comercialização)
	Bovinocultura do leite	Criação de pequenos animais
	Sistemas de irrigação industrial	Sistema de Irrigação por gotejamento
	Cisternas de PVC	Cisternas de Placa
	Combate à seca	Convivência com o semiárido

<b>Crédito</b>	Aquisição de máquinas agrícolas	Desenvolvimento das associações e cooperativas
	Estímulo ao financiamento Rural	Participação em programas sociais voltados à alimentação
<b>Associativismo/ Cooperativismo</b>	Editais que restringe a participação de associações ou cooperativas a partir de regras pré-determinadas	Elaboração de projetos para submissão aos editais abertos pelo Estado
	Potencialização da perspectiva de eficiência agrícola a partir de estudos desenvolvidos pela EMATER, assim como nas obras do Canal do Sertão e do Riacho do Bálamo	Desenvolvimento, implementação e divulgação de novas tecnologias sociais

Fonte: elaboração própria.

Outras ações do governo de Alagoas foram: via DESENVOLVE, financiamento e ações dos agricultores e prefeituras municipais da microrregião Agreste; Programa Sombra e Água Viva, em 2010, que teve como foco recuperar as nascentes de rios dessa microrregião; Programa Água para Todos, em 2011, sob a tutela do Governo Federal; as obras do Canal do Sertão e do riacho do Bálamo, com a criação da SEAGRI/Irrigação; além da criação do Centro Xingó, em 2013, que também se volta à capacitação técnica dos pequenos agricultores a partir de tecnologias viáveis, ensinadas nos cursos presenciais.

Essa retrospectiva histórica fez emergir as seguintes categorias que alcançaram o *status* de codificação focalizada: Produtividade, Crédito e Associativismo/Cooperativismo, com destaque para as instituições Estado e Comunidade.

No que diz respeito à categoria emergente Produtividade, a Comunidade defendeu a agroecologia (que remete a múltiplas culturas em um mesmo espaço de terra) e, por consequência, a uma agricultura voltada à produção sem agrotóxico; a criação de animais que se adaptem à escassez de água, como os ovinos e caprinos (bebem 7 litros de água por dia; já o bovino bebe 52 litros); e um sistema de irrigação por gotejamento (para utilizar a pouca quantidade de água que se tem, de modo adequado). Já o Estado defendeu a monocultura com a expansão de áreas plantadas com a palma.

As tecnologias sociais fizeram parte desse processo em que o Estado convergiu para o combate à seca, com a perfuração de poços, construção de açudes, além da instalação de cisternas do tipo PVC, gerenciadas pela CODEVASF. Por outro lado, as cisternas de placa e demais ações vinculadas às tecnologias sociais (P1MC, P1+2, Enxurrada, Calçadão, Barragem subterrânea, BAP, Barreiro-Trincheira e Cisterna nas escolas) foram realizadas pela Comunidade e tiveram, inicialmente, o foco no suprimento das necessidades básicas da comunidade para, em segundo lugar, buscar a comercialização dos produtos em feiras ou para venda ao Estado (vinculados ao PAA e PNAE).

O crédito, outra categoria, foi difundido pelo Estado a partir da SEAGRI, que adquiriu máquinas agrícolas para distribuir aos agricultores, assim como pela DESENVOLVE, que tem lançado editais para financiar ações dos agricultores. Já o BNB possui o programa Agroamigo como estímulo ao crédito rural.

A Comunidade, em relação ao crédito, utilizou-o para desenvolver as ações das associações e cooperativas, principalmente no que diz respeito à melhoria da situação da agricultura familiar. O foco é comercializar o excedente da produção para o PAA, o PNAE e as feiras locais. A capacitação para esta instituição tem sido estimulada pelo FUNDAF.

Já o Associativismo/Cooperativismo foi uma forma de organização estimulada pelo Estado como condição formal para inserir a Comunidade nesse processo.

### **2.3.4 O Semiárido sob o olhar das Relações Institucionais**

Ao amadurecer as categorias Produtividade, Crédito e Associativismo/ Cooperativismo, foi possível entrelaçá-las e compreender que essas alcançaram um sentido mais profundo. Este indicou que as instituições da microrregião Agreste mantinham relações específicas diversas.

De início, foram consideradas as que envolviam atores do Estado. Estes, em seus relatos, reforçaram as relações sob a denominação de parceria.

Outro conjunto de relações se deu entre atores da Comunidade que focaram a união entre si. A denominação para essas relações se deu pela expressão “pequeno que se junta com pequeno”.

Além das relações homogêneas, há as que envolvem Estado, Comunidade, Religião e Educação, principalmente as relações baseadas em regras preestabelecidas, sobre: lançamento de editais, submissão de projetos e prestação de contas.

Outro envolvimento a ser exemplificado foi a criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento da Agricultura Familiar e Reforma Agrária (CEDAFRA). Este, criado em 2008 e gerenciado pela SEAGRI, é um espaço colegiado de proposição de diretrizes para formulação e implementação de políticas públicas, para articulação entre o governo e as organizações da sociedade civil visando ao desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar.

O FUNDAF também apresentou, a partir de sua participante, uma relação cujo vínculo se deu pelo apoio ao fortalecimento do associativismo:



*Em 2010 a gente conseguiu se credenciar em projetos. Um com a SEAGRI, pra implantação de bancos comunitários de semente. Através desse contrato a gente realizou um processo de capacitação nas comunidades, em vários municípios, aqui no Agreste pra implantação de bancos de sementes nas comunidades ou então reanimar os bancos de sementes em comunidades onde já existiam.*

*Em 2013 um outro projeto foi o contrato com a DESENVOLVE para operação de crédito, direto aos agricultores vinculados ao Alagoas Cidadã que é um programa que existe hoje no estado de Alagoas em parceria com a Visão Mundial. Então a partir desse recurso a FUNDAF voltou a operar crédito direto com os agricultores.*

*Em 2015 a gente recebeu o pessoal da incubadora solidária da UFAL. Eles vieram pra cá trazidos pelo nosso gerente com a ideia do banco comunitário. Então a gente organizou.*

*Desde início de 2016 a gente tá até tentando ainda o credenciamento do FUNDAF pra ser uma das instituições no Estado também que possa prestar assistência técnica aos agricultores, a assistência técnica é sempre uma das coisas que é pautada por eles. A EMATER ainda não conseguiu dar conta disso e é uma fragilidade muito grande.*

*E para 2017 está tendo uma discussão, entre EMBRAPA – Tabuleiro Costeiros, de Sergipe, AAGRA e ASA, para o projeto Águas. E daí estão construindo 30 galinheiros para 30 famílias. A ideia é desenvolver pequenos animais pra ver sua rentabilidade local.*

A RECASA também possui relação com outros atores, conforme sua participante:

*A gente tem as secretarias de educação como parceiras e que participam das reuniões de planejamento, de avaliação. Desse tanto de gente que a rede vem mobilizando, chega a mais de 10 mil pessoas ao longo de 10 anos. Só que a gente, a sociedade civil, sempre teve o distanciamento do Governo. Então, a Rede de Educação Contextualizada veio com perspectiva de juntar a sociedade civil e governo, porque quem faz a educação escolar é o governo e não a sociedade civil e é preciso haver esse diálogo.*

Além dessa relação que aproxima os atores, houve relatos de divergências como no caso do relato do deputado federal em uma conversa informal, em relação ao tema cisternas.

*A cisterna de placa não é o principal caminho, mas sim o Canal do Sertão que vai gerar em torno de 5.000 empregos. Então, hoje, cada cisterna nossa dessa custa R\$7.000,00, mas tem esses benefícios e a da ASA custa cerca de R\$ 1.500,00, mas muitas vezes não são bem feitas. E essas cisternas de 16.000 litros e a calçadão da ASA – não faz bem pra saúde, pois a água da calçadão nem serve para beber – tem qualidade da água duvidosa.*

Ainda sobre essa divergência entre cisternas de placa (tecnologia da ASA) versus cisterna PVC (implantadas pela CODEVASF em Alagoas), uma integrante da CÁRITAS relata seu ponto de vista:

*Aqui pela CÁRITAS e ASA, em relação ao semiárido e as organizações, o ideal seria que nós – as organizações que constroem cisternas de placa – e quem estava implementando as*

*cisternas de plástico, conversassem, dialogassem.*

*Aqui em Alagoas houve várias reuniões entre as organizações da ASA e a CODEVASF mas, o que aconteceu? Os agentes de campo da ASA quando iam visitar uma família, a CODEVASF já tinha passado por lá.*

*Então assim, convencer uma família a cavar um buraco, a receber uma cisterna que ia demorar alguns dias pra ser construída e entre essa que ia chegar na sua casa e “puf”, já ia tá lá, a família meio que dizia “- Ah, então prefiro a de plástico”. Só depois que a de plástico chegou e ela viu os problemas que acontecem, os defeitos que dá a de plástico é que ela viu que fez mal negócio.*

Ainda nas divergências, em relação às grandes obras, a participante do MPA relatou que essas obras beneficiam a agroindústria:

*Nosso grito é por água. Estão acabando uma encanação pra Minador e Estrela de Alagoas, saindo da Barragem do Bálsamo, por essa região por aqui afora. Precisamos pegar essa água aí desse cano do Bálsamo e que ela não vá só para os grandes como parece que vai ser feito. Nem prefeito, nem ninguém quer falar conosco. Nem uma solicitação formal eles querem. Agora estão dizendo pra todo mundo que vai ter água.*

Já o integrante da SEAGRI, este da SDA, numa conversa informal relatou um aspecto que diverge da Comunidade sobre o tema sementes, pois esta defendeu a crioula, e o Estado, segundo seus integrantes, defendeu a produtividade.

*Distribuímos as sementes, de excelente qualidade. [...] Não são guardadas pelo agricultor e o Estado ainda fica com obrigação de comprar sementes para eles.*

O reforço a essa postura de divergência entre Comunidade e Estado no que diz respeito às sementes e a agroindústria, agora por parte da Comunidade, foi relatado pela participante do MPA:

*O governo de Alagoas vê a agricultura familiar do seguinte modo: consolidada (quer que todos fiquem aqui); transição; e periférica (essa é defendida pela Comunidade). O MPA quer uma unidade de beneficiamento de sementes, mas sem registro.*

Um relato que também apresentou divergência entre Comunidade e Estado foi dado por um associado da AAGRA, em conversa informal:

*A EMATER quer ir lá pra falar com a gente, mas se for pra trazer as propostas de cima pra baixo como gostam, vamos sair fora. As coisas tem que ser conversadas.*

Desses relatos – o amadurecimento da análise conjunta dos códigos focalizados – emergiram novas categorias, agora mais robustas. Já dos subtipos de relações identificados,

com base nos integrantes do semiárido local, os códigos teóricos alcançados foram os das relações, tanto as que aproximam quanto as que divergem.

As categorias teóricas Aproximação e Divergência, construídas de modo abstrato a partir do que foi considerado nos relatos das entrevistas, análise textual (documentos) e nos *memos*, como pontos centrais das relações institucionais na microrregião Agreste consideraram a dinâmica inserida nesse espaço geográfico a partir das quatro instituições centrais, sendo o Estado e a Comunidade os destaques. Isso porque a Religião auxiliou e organizou o processo de mobilização comunitária, ao passo que a Educação se insere com uma lógica de ensino, pesquisa e extensão, mais recentemente.

Quadro 3 - Processo para alcance dos códigos teóricos

Inicial	Focalizada				Teórica		
Abertura dos dados	Amadurecimento				Saturação		
Identificar atores e programas; e Descrever ações por lógicas institucionais	Momentos		Categorias emergentes		Relações		
	1980 - 1989	Bovinocultura do leite	P R O D U T I V I D A D E	C R É D I T O	C O S P E R A T I V I S M O	A P R O X I M A Ç ÃO	D I V E R G Ê N C I A
	1990 - 1999	Microcrédito rural					
	2000 - 2009	Desenvolvimento comunitário					
	2010 - 2016	Capacitação técnica					

Fonte: elaboração própria.

Com a saturação dos dados a partir dos códigos teóricos, retomou-se a abordagem das relações institucionais, antes instigada por Thorton, Ocasio e Lounsbury (2012), e apresentada e difundida por Zilber (2013).

Conforme Friedland e Alford (1991), as instituições são como guias para o comportamento humano; são influentes a partir de um conjunto de práticas materiais e construções simbólicas que se desenrolam no tempo e no espaço. Essa estrutura de funcionamento fornece quadros capazes de construir questões, problemas, vocabulários, soluções e *scripts* para ações (MEYER; HAMMERSCHMID, 2006).

Jones, Boxenbaum e Anthony (2013) explicam que essa materialidade, presente nas normas e na estrutura, é influenciada por sua imaterialidade, ou seja, por uma construção

simbólica. Assim sendo, como partes que compuseram as relações institucionais, as lógicas institucionais, conforme Thorton, Ocasio e Lounsbury (2012), são guias das instituições.

Para o recorte semiárido estudado, o da microrregião Agreste, as instituições centrais consideradas e seus âmbitos foram: Estado (federal, estadual e municipal), Religião (protestante e católica), Comunidade (de base campesina ou voltada às associações/cooperativas) e Educação (de nível superior).

Em termos de inserção foi possível reconhecer, a partir dessas instituições destacadas, as lógicas de funcionamento capazes de guiar o comportamento de seus integrantes.

Inicialmente, o Estado – atuante no que veio a ser denominado semiárido desde 1909 com ações de combate à seca – já se fazia presente, para o recorte histórico considerado neste trabalho, nos anos 1980. A Religião iniciou seu processo de mobilização da Comunidade a partir dos anos 1990. Como instituição central mais recente, a Educação procurou inserir-se com ações junto à Comunidade a partir de 2015.

Para o Estado, como instituição cuja lógica é a de racionalizar/regular a atividade humana por meio de hierarquias legais e burocráticas (FRIEDLAND; ALFORD, 1991), foi possível reconhecer que suas relações com a Comunidade ocorreram via mecanismos de controle, mediante as seguintes pré-condições: elaboração de projetos para as chamadas de editais, como os do MDS ou FBB, vinculados às tecnologias sociais, ou os de financiamento por parte da DESENVOLVE; alcance dos requisitos/critérios de qualidade – certificação orgânica emitida pelo Ministério da Agricultura – para fornecer alimentos via PAA e PNAE; e a prestação de contas, já que a execução dos projetos também tem cronogramas predefinidos.

Sobre a instituição Comunidade, Reay e Hinnings (2009) explicam que esta serve de referência para crenças e ações que irão predominar num determinado contexto e que ela reforça o desejo de pertença, de confiança mútua, reciprocidade e satisfação (THORTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012). Foi a partir dessa lógica de funcionamento que, na microrregião Agreste, as associações e cooperativas, fruto da mobilização comunitária, auxiliaram a contínua fundação de organizações vinculadas aos agricultores locais.

Antes de tudo, é necessário evidenciar a Religião. A lógica dessa instituição baseia-se na verdade transcendental e tenta converter todos os problemas em expressões de princípios morais absolutos aceitos voluntariamente na fé e fundamentados numa cosmogonia particular (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). E na microrregião Agreste, especificamente a Visão Mundial disseminou essa noção associativista estimulando a elaboração, a organização e a execução de Fundos Rotativos, o que resultou na criação do FUNDAF, da COOPERAGRE e na

reestruturação da AAGRA. Desde então, a Comunidade passou de apenas apoiada pela Visão Mundial a protagonista em suas ações no semiárido local.

Já a Educação, desde 2015, tem auxiliado a Comunidade a aprimorar seus processos organizativos no atendimento dos critérios exigidos pelo Estado para conseguir certificação de qualidade orgânica aos alimentos produzidos pelos agricultores locais.

Todas essas ações podem ser vinculadas a aspectos do *institutional work*, que Lawrence, Suddaby e Leca (2009) explicaram ser importantes para compor a discussão das lógicas institucionais e enriquecer a abordagem sobre as relações institucionais. Isso porque o *institutional work* se volta às ações que impulsionam a dinâmica entre indivíduos e organizações.

Sob o olhar das relações institucionais, as potencialidades das lógicas institucionais e do *institutional work* (LAMONTAGNE, 2015) levam a reconhecer a microrregião Agreste para além do considerado por Barley e Tolbert (1997) em relação ao ciclo institucional. Isso porque os *scripts* até então defendidos por estes não reconhecem a contingencialidade dos momentos histórico-temporais. Assim, foi afastada a tendência a-histórica (THORTON; OCASIO, 2008) e a consideração da forma dissuasão (LAWRENCE; SUDDABY, 2006) como base no processo institucional local historicamente.

Essas ações indicaram a dinâmica praticada como além dos *scripts* e da noção de conformidade, já que estes gerariam um padrão de interação, o que foi superado pelas relações institucionais (BÉVORT; SUDDABY, 2015) na microrregião Agreste, conforme indicado por seus participantes, principalmente a partir dos anos 2000.

Além disso, essa linha histórica corroborou Deroy e Clegg (2014), que defendem que os eventos/momentos decorrentes são ocorrências singulares de um processo inesperado – ou imprevisto – e os conectam aos níveis das relações institucionais, para mostrar como é possível gerar significado organizacionalmente. Mas nem todos os eventos foram inseridos nesse processo; o reconhecimento, os atributos e o potencial deles dependem de seleções feitas a partir do significado dado aos eventos passados e àqueles concebidos como vir a ser (DEROY; CLEGG, 2014).

Como mais exemplos à questão da contingencialidade, obras como a do Canal do Sertão e a do riacho do Bálamo, via SEAGRI, foram discutidas pela Comunidade, após os anos 2000, nos fóruns estaduais que passaram a ocorrer. Isso foi motivado pelo olhar das relações institucionais, a partir de motivações complexas, interesses e esforços capazes de compreender melhor os padrões gerais de intenção e capacidade para a criação, manutenção e ruptura das ações observadas (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009).

Como indicativo do que se analisou na microrregião Agreste, o campo em questão não levou ao isomorfismo, mas se constituiu num campo heterogêneo, múltiplo (LEE; LOUNSBURY, 2015), que fez com que, em certos momentos históricos, algumas lógicas fossem priorizadas (LOUNSBURY; POLLACK, 2001).

Nesse campo de lógicas heterogêneas (LOUNSBURY; BOXENBAUM, 2013), os atores, sempre engajados em lógicas institucionais (as do Estado, Religião, Comunidade e Educação), alcançaram espaço para, intencionalmente, agir além de uma conformidade.

Essa não conformidade na microrregião Agreste, que pôde ser identificada nas divergências, confirmou que os atores vinculados a uma lógica institucional específica empregaram o *institutional work* para alterar ou defender os arranjos institucionais vigentes (CHANG; HUANG, 2016).

O reforço a essa concepção que se deu junto à análise histórica da dinâmica institucional praticada na microrregião Agreste também fez compreender que as organizações são compostas por vários indivíduos e que a existência de diferentes lógicas institucionais é associada aos diversos atores individuais, cada um com seus próprios conceitos de uma inúmera lógica, que pode ser contrária à lógica do outro (GREENWOOD et al, 2010).

Por outro lado, nesse mesmo contexto dinâmico, a abordagem relações institucionais possibilitou visualizar um *institutional work* capaz de negociar as tensões decorrentes de lógicas institucionais conflitantes (JÄRVINEN, 2016), ou seja, de divergências. Isso porque, na microrregião Agreste, houve atores capazes de agir com *institutional work* para integrá-las (LIU; ZHANG; JING, 2016), a partir do que foi configurado como um código teórico denominado aproximação.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho partiu do seguinte objetivo geral: Analisar como as ações desenvolvidas a partir de lógicas institucionais heterogêneas possibilitam a construção da convivência com o semiárido alagoano.

Desse objetivo foi possível atender – via método da GT Construtivista de Charmaz (2009; 2014) – as seguintes etapas: identificar os atores e os programas representativos; descrever as ações pelas lógicas institucionais; caracterizar a dinâmica histórica ao longo o tempo; e analisar o semiárido sob o olhar das relações institucionais.

A teoria institucional sociológica de cunho organizacional contou com a abordagem relações institucionais como suporte teórico aos dados empíricos analisados na microrregião

Agreste. Entre os estímulos para alcançar essa atual abordagem, além do proporcionado por Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012), houve o de Lawrence, Leca e Zilber (2013), que propunham novas questões e direções para o insitutional work.

Em relação a essa análise, Jones, Boxembaum e Anthony (2013) defendem que os objetivos materiais – como as regras do Estado para que a Comunidade participe das políticas públicas e as cisternas de PVC, por exemplo – tiveram impacto não só nas estruturas, mas também nos símbolos e ideias relacionados à cultura, já que a Comunidade buscou espaço para agir sobre essa materialidade a partir de uma multiplicidade de sentidos imateriais, como a fé, o desejo de pertença e a união entre os agricultores. Isso reforçou, conforme Costa e Teixeira (2013), o quanto há perspectivas em multiníveis.

Neste sentido, os objetivos materiais não apenas ancoraram as estruturas estabelecidas e institucionalizam novas, como foram também veículos a permitir que ideias e símbolos se deslocassem através do tempo e do espaço, em busca da criação, manutenção ou ruptura institucional. Nesse processo histórico, a Comunidade inseriu-se e legitimou-se na microrregião Agreste, alterando o status quo do campo para um campo de lógicas (LOUNSBURY; POLLACK, 2001).

A postura durante todo o trabalho de pesquisa corroborou Clark e Rowlinson (2004); estes defendem que os estudos institucionais não têm como objetivo desenvolver concepções generalistas e universalistas sobre o comportamento do indivíduo e da organização, mas buscam, antes de tudo, abordá-los a partir de contextos específicos, em determinado tempo e espaço histórico.

A microrregião Agreste, cujo *locus* foi composto pelos municípios de Cacimbinhas, Estrela de Alagoas, Igaci, Minador do Negrão, Palmeira dos Índios e Quebrangulo, é um espaço em que o Estado sempre teve destaque nas ações, tanto as de combate à seca quanto as de implementação de políticas públicas.

A Religião foi a força motriz de orientação, capacitação e divulgação da noção de associativismo a agricultores ainda pouco ou nada articulados. Esse suporte tornou a Comunidade capaz de atuar em equilíbrio com o Estado.

Como ação ainda recente, a Educação se aproxima da Comunidade, trazendo conhecimentos específicos para fortalecer as ações dos agricultores.

Restou como limitação ao estudo o tempo para aprofundar aspectos não alcançados no trabalho, como os vinculados à lógica do mercado, apesar de a bovinocultura leiteira ter sido a característica que alcança essa instituição. Entretanto, foi possível analisar todos os municípios da microrregião Agreste para reforçar os dados analisados neste trabalho.

De todo modo, como perspectiva para uma agenda de pesquisa poderá ser realizada discussão sobre o semiárido alagoano a partir do capital social, trazendo perspectivas complementares em relação ao processo de associativismo e cooperativismo, oriundo de um engajamento social.

A construção do conhecimento com este trabalho auxiliou os estudos institucionais em Administração e serviu de estímulo para que outros possam avançar até a atual abordagem na área. a das relações institucionais, que alcança o significado dos fenômenos de modo mais completo do que tão só a análise pelo olhar macro ou micro.

Em relação ao método Grounded Theory Construtivista de Charmaz (2014), conforme Leite (2015), a disciplina Administração pode enveredar por caminhos subjetivistas que irão além dos outputs garantidos, segundo Schatzki (2005).



## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, L. Um projeto para mudar o Brasil. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, p. 293-300, 2006.

BÉVORT, F.; SUDDABY, R. Scripting professional identities: how individuals make sense of contradictory institutional logics. **Journal of Professions and Organization**, v.3, n.1, p.17-38, 2015.

BRITO, P. Redes, solidariedade e cidadania democrática: a experiência inovadora da articulação do Semi-Árido - ASA. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Sociologia. 347 folhas. Recife, 2007.

BRUNING, C.; AMORIM, A.; GODRI, L. Institutional work: uma ponte entre estudos críticos e institucionais? **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 9, n. 4, p. 144-156, 2015.

BURRELL, G.; MORGAN, G. Sociological paradigms and organisational analysis. Pags 1 a 40. **London Heinemann**, 1979.

CHANG, S.; HUANG, H. Institutional logics, work, and outcomes: The case of Sony and Toshiba in the HD optical disc standard war. **The Journal of High Technology Management Research**, 2016.

CHARMAZ, K. **A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

\_\_\_\_\_. **Constructing grounded theory**. London: Sage, 2014.

COSTA, M. C.; TEIXEIRA, M. G. Institutional logics and social mechanisms: a pragmatic multilevel perspective. **Revista de Administração da UFSM**, v. 6, n. 2, p. 415-430, 2013.

CRESWELL, J. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. Artmed: Porto Alegre, 2010.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. **The Sage handbook of qualitative research**. Sage, 2011.

DEROY, X.; CLEGG, S. Back in the USSR: Introducing recursive contingency into institutional theory. **Organization Studies**, v. 36, n. 1, p. 73-90, 2014.

DOLBEC, P.; FISCHER, E. Refashioning a field? Connected consumers and institutional dynamics in markets. **Journal of Consumer Research**, v. 41, n. 6, p. 1447-1468, 2015.

FRIEDLAND, R. The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process. **M@n@gement** vol. 15 no. 5, 2012, 582-595, Book review, 2012.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. Bringing Society Back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. In: POWELL W. and DIMAGGIO, P. **Institutionalism in Organizational Analysis**. University of Chicago: Chicago, 1991.

GAWER, A.; PHILLIPS, N. Institutional work as logics shift: The case of Intel's transformation to platform leader. **Organization Studies**, v. 34, n. 8, p. 1035-1071, 2013.

GAYA, A. **Ciências do movimento humano: Introdução à metodologia da pesquisa**. São Paulo: Artmed, 2009.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos: coleção pesquisa qualitativa**. São Paulo: Bookman, 2009.

GREENWOOD, R. et al. The multiplicity of institutional logics and the heterogeneity of organizational responses. **Organization Science**, v. 21, n. 2, p. 521-539, 2010.

HWANG, H.; COLYVAS, J. Problematizing actors and institutions in institutional work. **Journal of Management Inquiry**, v. 20, n. 1, p. 62-66, 2011.

IBGE: Semiárido Brasileiro. Disponível em:  
<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=270430>> Acessado em 05/02/2016.

JACOMETTI, M. Institutional work na conformação do conhecimento difundido em redes interorganizacionais: estudo de APLs no Estado do Paraná. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Administração, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Curitiba: 2013.

JÄRVINEN, J. Role of management accounting in applying new institutional logics. A comparative case study in the non-profit sector. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 29, n. 5, 2016.

JONES, C.; BOXENBAUM, E.; ANTHONY, C. The immateriality of material practices in institutional logics. **Institutional Logics in Action**, Part A, p. 51-76, 2013.

LAMONTAGNE, A. A configuração institucional da responsabilidade social empresarial nas relações capital/trabalho: empresas multinacionais de mineração no Brasil e no Canadá. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília/UNB, 2015.

LAWRENCE, T.; LECA, B.; ZILBER, T. Institutional work: Current research, new directions and overlooked issues. **Organization Studies**, v. 34, n. 8, p. 1023-1033, 2013.

LAWRENCE, T.; SUDDABY, R. Institutions and Institutional Work pgs 215–254, in Clegg, S Hardy, W. **The handbook of organization studies**, London: Sage, 2006.

LAWRENCE, T.; SUDDABY, R.; LECA, B. **Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations**. Cambridge university press, 2009.

LEE, M.; LOUNSBURY, M. Filtering institutional logics: Community logic variation and differential responses to the institutional complexity of toxic waste. **Organization Science**, v. 26, n. 3, p. 847-866, 2015.

LEITE, F. Raciocínio e procedimentos da Grounded Theory Construtivista. **Questões Transversais-Revista de Epistemologias da Comunicação**, v. 3, n. 6, 2015.

LIU, Y.; ZHANG, C.; JING, R. Coping with Multiple Institutional Logics: Temporal Process of Institutional Work during the Emergence of the One Foundation in China. **Management and Organization Review**, 2016.

LOUNSBURY, M. Institutional rationality and practice variation: New directions in the institutional analysis of practice. **Accounting, Organizations and Society**, v. 33, n. 4, p. 349-361, 2008.

LOUNSBURY, M.; POLLACK, S. Institutionalizing civic engagement: Shifting logics and the cultural repackaging of service-learning in US higher education. **Organization**, v. 8, n. 2, p. 319-339, 2001.

MALVEZZI, R. **Semi-árido - uma visão holística**. – Brasília: Confea, 2007.

MEYER, R.; HAMMERSCHMID, G. Changing institutional logics and executive identities a managerial challenge to public administration in Austria. **American Behavioral Scientist**, v. 49, n. 7, p. 1000-1014, 2006.

PAN-BRASIL: Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – PAN-Brasil. **Ministério do Meio Ambiente – MMA**: Brasília, 2005.

SCHATZKI, T. The sites of organizations. **Organization Studies**, v.26, n.3, p. 465-84, 2005.

\_\_\_\_\_. On organizations as they happen. **Organization Studies**, v. 27, n. 12, p. 1863-1873, 2006.

\_\_\_\_\_. Larger Scales. In: **Demanding Ideas: Where theories of practice might go next**. England. Working paper. 2014.

SHARP, Z.; ZAIDMAN, N. The Role of Non-Reflexivity in Facilitating and Destabilizing Organizational Hybridity. In: Academy of Management Proceedings. **Academy of Management**, 2015. p. 14321.

SILVA, R. Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semi-árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. 298 P. Brasília, 2006.

SOARES, J.; LEÃO, P. **A vitivinicultura no semiárido brasileiro**. Embrapa Informação Tecnológica; Petrolina: Embrapa Semi-Árido, 2009.

SYMON, G. et al, C. Positioning qualitative research as resistance to the institutionalization of the academic labour process. **Organization Studies**, v. 29, n. 10, p. 1315-1336, 2008.

THORTON, P.; OCASIO, W. Institutional logics. **The Sage handbook of organizational institutionalism**, v. 840, p. 99-128, 2008.

THORNTON, P.; OCASIO, W.; LOUNSBURY, M. **The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process**. Oxford University Press, 2012.

ZILBER, T. Institutional logics and institutional work: Should they be agreed?. **Research in the Sociology of Organizations**, v. 39, p. 77-96, 2013.

WOODWARD, K; JONES III, J.; MARSTON, S. Of eagles and flies: Orientations toward the site. **Area**, v. 42, n. 3, p. 271-280, 2010.

## PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: BRASIL E ARGENTINA

*Thais Soares Kronemberger<sup>14</sup>*  
*Cezar Augusto Miranda Guedes<sup>15</sup>*  
*Fernando Guilherme Tenório<sup>16</sup>*

### Resumo

O artigo tem como principal objetivo analisar em perspectiva comparada dois programas de desenvolvimento rural à luz do enfoque territorial, a saber: Programa Territórios da Cidadania (PTC) da extinta Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios* (PNADT) conduzido pelo *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* (INTA) do *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*. A pesquisa adotou como método o estudo de casos comparado em um território delimitado por cada programa de desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina. São eles: Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro, no PTC, e Território Oeste Árido, localizado na Província de *La Pampa*, no âmbito do PNADT. A coleta de dados contou com pesquisas bibliográfica e documental, bem como pesquisa de campo. O tratamento dos dados seguiu o método de análise de conteúdo de grade mista, pelo qual foram definidas categorias e unidades de análise à luz do referencial teórico. Os resultados apontam que no caso brasileiro a delimitação territorial corresponde a um “território dado” em detrimento de um “território construído” com identidade múltipla associada à atividade produtiva. Já o caso argentino aproxima-se de uma demarcação “construída”, a partir do trabalho de extensão rural do INTA, além de uma identidade mais homogênea presente na produção caprina, o que confere um reconhecimento social aos pequenos produtores. Há fragilidade dos projetos territoriais em ambos os territórios em contemplarem uma visão compartilhada de futuro para o território.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Territorial Rural. Programa Territórios da Cidadania. *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios*.

---

<sup>14</sup> Doutorado em Ciências com ênfase em Políticas Públicas Comparadas (UFRRJ). Professor Adjunto Universidade Federal Fluminense Volta Redonda. [thaisk@id.uff.br](mailto:thaisk@id.uff.br)

<sup>15</sup> Doutorado em Administração pela EAESP/FGV. Professor Titular UFRRJ. [cezar.eco@gmail.com](mailto:cezar.eco@gmail.com)

<sup>16</sup> Doutorado em Engenharia de Produção (COPPE/UFRJ). Professor Titular Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE). [Fernando.tenorio@fgv.br](mailto:Fernando.tenorio@fgv.br)

## RURAL TERRITORIAL DEVELOPMENT PROGRAMS: BRAZIL AND ARGENTINA

### Abstract

The main objective of this article is to analyze in a comparative perspective two rural development programs in the light of the territorial approach: Programa Territórios da Cidadania (PTC) of the extinct Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) or Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNADT) conducted by the Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária (INTA) of the *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*. The research adopted as a method the case study compared in a territory delimited by each rural development program in Brazil and Argentina. They are: Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro, in the PTC, and Território Oeste Árido located in the Province of La Pampa, within the scope of PNADT. Data collection included bibliographical and documentary research, as well as field research. Data processing followed the mixed grid content analysis method, whereby categories and units of analysis were defined in the light of the theoretical reference. The results point out that in the Brazilian case the territorial delimitation corresponds to a 'given territory' to the detriment of a 'constructed territory' with multiple identity associated to the productive activity. The Argentine case is close to a "built" demarcation, based on INTA's rural extension work, as well as a more homogeneous identity in goat production, which gives social recognition to small producers. There is a fragility of territorial projects in both territories in contemplating a shared vision of the future for the territory.

**Keywords:** Rural Territorial Development. Programa Territórios da Cidadania. *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios*.

## 1 INTRODUÇÃO

O artigo insere-se na temática gestão social e desenvolvimento territorial rural com ênfase em políticas públicas para este setor no Brasil e na Argentina. Tem-se como principal objetivo analisar em perspectiva comparada dois programas de desenvolvimento rural à luz do enfoque territorial, a saber: Programa Territórios da Cidadania (PTC) da extinta Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios* (PNADT) conduzido pelo *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* (INTA) do *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*.

O enfoque territorial foi introduzido na metade da década 1990, a partir de experiências pioneiras que adotaram a perspectiva territorial e por propostas de organismos de cooperação internacional que configuraram uma nova visão de desenvolvimento para o mundo rural (FAVARETO, 2006). Pode-se afirmar que o surgimento da abordagem territorial do desenvolvimento guarda relação com a pouca efetividade das políticas para o meio rural até então implementadas.

A finalidade do enfoque pelo território volta-se para a promoção do desenvolvimento e do enfrentamento da pobreza em uma perspectiva multidimensional (BENGOA, 2006; ABRAMOVAY, 2006; SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

O território é considerado um espaço com identidade, com um projeto de desenvolvimento concertado socialmente. É percebido como uma construção social e não um espaço pré-determinado, “objetivamente existente” e derivado de características físicas ou econômicas (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004). É uma unidade ativa do desenvolvimento, possuidora de recursos específicos e não transferíveis de um lugar para outro. São recursos materiais e imateriais, como um saber-fazer original, relacionado à história local (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

A interface com a gestão social está na diretriz participativa preconizada pela abordagem territorial do desenvolvimento rural ao defender a constituição de uma governança democrática em fóruns deliberativos, tendo como propósito identificar as demandas locais e tecer propostas concertadas de desenvolvimento (COELHO et. al., 2005a; LEITE et. al., 2008).

A gestão social, nesse sentido, constituiria a gestão participativa no campo das políticas públicas, visando à deliberação como forma de decisão política sobre questões relacionadas ao desenvolvimento do território (TENÓRIO, 2010; 2008). Para tanto, a constituição de esferas públicas se tornaria necessária para a realização do processo de discussão e da prática

deliberativa, constituindo, desta maneira, o *locus* da gestão social no território (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

A pesquisa, de natureza qualitativa, adotou como método o estudo de casos comparado em um território delimitado por cada programa de desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina. São eles: Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro, no PTC, e Território Oeste Árido, localizado na Província de *La Pampa*, no âmbito do PNADT.

O artigo encontra-se estruturado em cinco seções além desta introdução e das referências bibliográficas. A primeira discorre sobre a abordagem territorial do desenvolvimento rural. A seguir, a segunda e terceira seções apresentam os programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina, respectivamente. A quarta seção discorre sobre metodologia da pesquisa, as etapas da coleta e tratamento dos dados, bem como uma breve apresentação dos territórios investigados. A quinta seção dedica-se a discutir os resultados da pesquisa no Território Oeste Pampeano e Território Noroeste Fluminense-RJ. Por fim, são tecidas as principais conclusões do estudo com base na delimitação territorial, identidade e projetos territoriais que abrangem o enfoque territorial do desenvolvimento rural.

## **2 DIMENSÃO TERRITORIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA: BRASIL E ARGENTINA**

Em termos de políticas públicas, o enfoque territorial é introduzido na metade da década de 1990 por uma série de programas de pesquisa e iniciativas, como a criação da divisão territorial da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1994, e dois anos depois com a publicação do relatório pelo Banco Mundial intitulado “A nova visão do desenvolvimento rural”, no qual é defendida a necessidade de mudança de uma perspectiva setorial para territorial, além de estimular a elaboração de um novo arcabouço institucional para as políticas direcionadas ao rural (FAVARETO, 2006).

A partir de experiências pioneiras que adotam a perspectiva territorial, como o Programa LEADER – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais – da União Europeia e as propostas de organismos de cooperação internacional, é possível perceber a convergência de alguns conceitos básicos que configuram uma nova proposta de desenvolvimento para o mundo rural: não mais definir desenvolvimento rural como sinônimo de desenvolvimento agrícola; valorizar a vinculação do rural com o urbano e com mercados mais dinâmicos; enfatizar a inovação tecnológica; fomentar a realização de reformas



institucionais, política descentralizadora e fortalecimento dos governos locais; promover a concertação social e intersetorial (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

Portanto, uma mudança de enfoque e de entendimento sobre o desenvolvimento rural foi valorizada, revitalizando o tema e construindo novas abordagens. Este cenário foi influenciado pelas transformações sociais, políticas e econômicas que ocorreram no âmbito do Estado e da sociedade, bem como nos enfoques dos próprios estudiosos sobre a temática. Com isso, políticas e programas específicos de desenvolvimento rural foram elaborados, com ações voltadas para o público da agricultura familiar e o apoio aos territórios rurais mais fragilizados (SCHNEIDER, 2010).

Pode-se afirmar então que o surgimento da abordagem territorial do desenvolvimento guarda relação com a pouca efetividade das políticas para o meio rural até então implementadas. A finalidade do enfoque pelo território volta-se para a promoção do desenvolvimento e do enfrentamento da pobreza em uma perspectiva multidimensional (BENGOA, 2006; ABRAMOVAY, 2006; SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

De acordo com Schetjman e Berdegué (2004) o desenvolvimento territorial rural é definido

como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios (p. 4).

Nesta definição o objetivo central da política de desenvolvimento territorial rural é a redução da pobreza, por meio de uma transformação produtiva no território, onde o estabelecimento de relações concertivas e articuladas entre os diversos atores sociais, característicos da gestão social, adquire relevância.

Na busca de novas alternativas para o meio rural, o enfoque territorial ganhou destaque ao possuir uma proposta para além do agrícola; considerar a heterogeneidade dos espaços ao ultrapassar uma visão focalizada das famílias rurais pobres e incorporar os agentes mais dinâmicos; enfatizar as articulações entre diversos setores; incorporar os vínculos urbano-rurais e dar relevância a dimensão institucional do desenvolvimento rural (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

É neste sentido que a adoção do território como unidade das políticas públicas de desenvolvimento rural ganha destaque, podendo ser justificada por alguns pontos. O primeiro deles consiste no abandono estritamente setorial, que considera a agricultura como o único setor e os agricultores como os únicos atores, o que traz como consequências a redefinição das

regiões rurais e a incorporação de atividades não agrícolas em praticamente todos os países da América Latina, bem como a conceituação de território não apenas pelos seus limites físicos, mas pela maneira como ocorrem as interações sociais em seu interior. O segundo é o rompimento da associação entre crescimento econômico e processo de desenvolvimento, ao ter como finalidade a redução da pobreza percebida pelo seu aspecto multidimensional. E por último, a valorização dos diversos atores e das organizações para a compreensão das situações localizadas (ABRAMOVAY, 2006).

Para o êxito das políticas de desenvolvimento territorial, Schejtman e Berdegué (2004) destacam que alguns elementos devem ser considerados: valorização da competitividade como condição para a sobrevivência das unidades produtivas; caráter sistêmico da competitividade, não constituindo atributo apenas de empresas ou unidades de produção isoladas e individuais; articulação externa ao território como um dos propulsores das transformações produtivas; vinculação urbano-rural para o desenvolvimento das atividades agrícolas e não agrícolas do território; importância do desenvolvimento institucional para o desenvolvimento territorial; percepção do território não apenas como um espaço físico, pré-estabelecido, mas como uma construção social, entendida como um conjunto de relações sociais que originam e expressam uma identidade e um sentido de objetivos compartilhados por múltiplos atores sociais.

### **3 PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA**

A emergência do PTC guarda relação com a inserção da abordagem territorial no Brasil, que teve início em 2003, com a criação da SDT, como componente institucional do MDA, e também com a incorporação ao Programa Plurianual do Governo 2004-2007, do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), adotando o enfoque territorial e seus respectivos métodos e instrumentos de gestão (SEPULVEDA; GUIMARÃES, 2008).

A partir da conformação dos Territórios Rurais, identificou-se que alguns deles apresentavam-se em piores condições socioeconômicas e, com isso, necessitavam de uma intervenção emergencial com ações mais articuladas. Com isso, em 2008, foi criado o Programa Territórios da Cidadania que adota o mesmo referencial conceitual dos Territórios Rurais, porém com distinções na forma de gestão. Em síntese, foi a partir dos Territórios Rurais que os Territórios da Cidadania foram constituídos. A questão está em atender aqueles territórios que possuem baixo acesso a serviços sociais básicos, geração de renda estagnada e carência de políticas integradas (LEITE, 2010).

O PTC foi apresentado com um montante significativo de recursos financeiros, sob a coordenação da Casa Civil do governo federal, na tentativa de integrar um conjunto de ações, anteriormente dispersas em diversas áreas do Poder Executivo (FAVARETO, 2010). Diferentemente dos Territórios Rurais, este constitui o maior desafio dos Territórios da Cidadania, pois requer um nível complexo de articulação de ações setoriais a serem implementadas em escala territorial.

O objetivo central do PTC - acelerar a diminuição da pobreza rural por meio da universalização de programas sociais - é refletido nos critérios definidos para a delimitação dos territórios: menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social e pelo menos um território por estado da federação (BRASIL, 2008).

Ao todo o PTC abrangeu 120 territórios, o que corresponde a 33% dos municípios brasileiros (1.852), abrangendo 46% da população rural a nível nacional (13,1 milhões), 46% dos agricultores familiares (1,9 milhão), 67% dos assentados da reforma agrária (525,1 mil famílias), 54% de pescadores (210,5 mil), 66% de comunidade quilombolas (810) e 52% de terras indígenas (317) (BRASIL, MDA, 2009)

Em relação a gestão dos territórios - execução, condução e monitoramento – sua realização ocorre por meio do **Comitê Gestor Nacional**, **Comitê de Articulação Estadual** e do **Colegiado Territorial**. O **Comitê Gestor Nacional** é composto pelos Ministérios integrantes do Programa e das Secretarias da Presidência da República, sendo responsável pela definição dos territórios atendidos, aprovação de diretrizes, organização das ações federais e da avaliação do Programa. O **Comitê de Articulação Estadual** é composto pelos órgãos federais que atuam no estado, pelos órgãos indicados pelo governo estadual e por representantes das prefeituras dos territórios. Tem como função o apoio à organização dos territórios, o fomento a articulação e a integração de políticas públicas, bem como o acompanhamento a execução das ações do Programa. Já o **Colegiado Territorial**, instância paritária, plural em sua composição e de exercício da prática da gestão social, tem como função o planejamento e a execução das ações do território. O plano de desenvolvimento do território é definido neste espaço e constitui o instrumento de identificação das necessidades; pactuação da agenda de ações e exercício do controle social (BRASIL, MDA, 2009).

Sobre o formato de planejamento e gestão do PTC, uma matriz de ações é elaborada pelo MDA e apresentada anualmente em cada colegiado territorial. A matriz contém um

conjunto de propostas ou ações do governo federal, com dados descritivos e discriminação das metas físicas e financeiras dos respectivos territórios. Esta matriz de ações é apresentada nos colegiados territoriais, a fim de que suas ações possam ser debatidas e as prioridades definidas para o território. Após a discussão e deliberação do colegiado sobre a implementação das ações, cabe ao governo federal detalhar a matriz de ações e realizar ajustes e complementações para a elaboração do plano de execução, instrumento de monitoramento e controle social da realização das ações pactuadas no território. O controle das ações do referido plano pode ser realizada por meio do relatório de execução que contém o detalhamento das fases de execução física e orçamentário-financeira de cada território (BRASIL, MDA, 2009).

Echeverri (2010) destaca que uma das mais importantes características do Programa Territórios da Cidadania é a capacidade de convocação que dispõe sobre os Ministérios integrantes do Programa, pois realizam ajustes em seus processos de focalização de investimentos e assumem compromissos de convergência das ações sobre os territórios com base na matriz de ações do PTC.

Com a incorporação do enfoque territorial nas ações de desenvolvimento rural, Favareto (2010) avalia que houve uma transformação significativa na unidade de atuação das políticas públicas, além de ampliar a escala de investimentos públicos em prol do desenvolvimento rural, do âmbito municipal para o intermunicipal, embora isso não tenha sido acompanhado por mudanças institucionais.

Soma-se a isso que o marco da participação social também se modifica com a gestão da política de desenvolvimento territorial rural pela SDT, pois ao invés dos conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a constituição de colegiados territoriais (FAVARETO, 2010).

Contudo, entraves são percebidos no esforço da implementação da abordagem territorial do desenvolvimento, como: inexistência da dimensão da intersectorialidade das ações nos territórios, o que acarreta a limitação do alcance da política, pois as iniciativas acabam sendo direcionadas para atividades tradicionais entre os agricultores; agenda dos colegiados territoriais não ultrapassa a gestão dos recursos do programa, não sendo verificada a elaboração de planos de desenvolvimento territorial rural como o principal componente da agenda desses espaços de pactuação; baixo grau de institucionalização dos colegiados territoriais, inclusive na elaboração de regimentos, estatutos e demais documentos afins (FAVARETO, 2010).

#### **4 PROGRAMA NACIONAL DE APOYO AL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS**

O PNADT, constituído em 2006, é conduzido pelo INTA, órgão do *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*, e de acordo com as suas disposições normativas, as ações de desenvolvimento rural encontram-se direcionadas para a promoção e o aperfeiçoamento da inovação tecnológica e organizacional dos territórios rurais. O fortalecimento da competitividade sistêmica local e regional como forma de promover a equidade social e a sustentabilidade ambiental, também constitui uma das estratégias de atuação do Programa (INTA, 2011).

O PNADT adota a inovação como um dos seus eixos centrais para a promoção do desenvolvimento rural, sendo compreendida pelos aspectos científicos, tecnológicos, organizacionais, institucionais, financeiros e comerciais que promovam a criação ou melhoramento de produtos e processos para o desenvolvimento econômico e social. Também são valorizadas novas formas organizativas, de informação, de comunicação, de financiamento e comercialização no apoio a reconstrução dos territórios rurais (INTA, 2011).

Constituem objetivos do Programa: propiciar o fortalecimento da organização dos produtores rurais por meio de trabalhos conjuntos que envolvam a população socioeconomicamente mais vulnerável, incluindo mulheres e jovens; desenvolver e fortalecer redes de aprendizado tecnológico e de difusão de conhecimentos e inovações, através da participação, da identificação de prioridades e da busca de consenso com os atores locais; dinamizar os sistemas socioprodutivos locais com a finalidade de melhorar a produtividade; desenvolver tecnologias organizacionais, institucionais, financeiras e comerciais que permitam impulsionar projetos inovadores, fortalecer as bases sociais do desenvolvimento territorial (INTA, 2011).

Tais objetivos do PNADT são traçados de acordo com o Plano Estratégico Institucional do INTA 2005-2015 que delinea como componentes centrais para o desenvolvimento de seus projetos nacionais a pesquisa, a extensão, as relações institucionais e a vinculação tecnológica. A carteira de projetos a ser implementada nesse período tem colocado em funcionamento diferentes dispositivos, dentre os quais tem-se os **projetos integradores** a nível nacional e os **projetos regionais com enfoque territorial** que compreendem o âmbito de atuação dos Centros Regionais do INTA. Os projetos regionais com enfoque territorial seguem os eixos de atuação dos projetos integrados e são estabelecidos de acordo com as especificidades econômico-produtivas de cada província. Por sua vez, os projetos regionais desdobram-se em **projetos específicos** que refletem as necessidades dos territórios, sob a atuação de cada agência de extensão rural do INTA sediada a nível local.

O PNADT possui abrangência nacional e suas ações são realizadas pelos Centros Regionais e Locais do INTA. A atuação do Programa conta com uma equipe regional em cada província e equipes locais que possuem a função de gestão dos projetos e da implementação das ações nos territórios. Os coordenadores de cada componente do PNADT em âmbito provincial/regional formam o **Comitê Coordenador do Programa** que juntamente com o **Comitê Assessor Local**, constituído em cada agência de extensão rural, moldam a estrutura organizativa do Programa. A composição do Comitê Assessor Local possui representação em cada localidade dos coordenadores de projetos territoriais, técnicos extensionistas, representantes de órgãos públicos e da comunidade local (INTA, 2011).

Diferentemente do caso brasileiro, o PNADT prevê o envolvimento de múltiplos atores dos segmentos público, privado e da sociedade civil na condução das ações de desenvolvimento territorial rural, não elegendo um público prioritário, a fim de gerar “*mayores oportunidades de empleo y un mayor equilibrio en la distribución del ingreso*” (INTA, 2011, p. 1).

Os atores presentes no meio rural, bem como suas respectivas características de atuação foram identificados pelo INTA (2004): **empresas médias e grandes** - desenvolvimento de empreendimentos inovadores com aporte de capital e prestação de serviços altamente qualificados; **pequenas e médias empresas** - incorporação de tecnologia apropriada, busca e implementação de alternativas produtivas e associativas, de organização e de mercados; **pequenos produtores minifundistas e produtores familiares** - incorporação de tecnologia apropriada com a finalidade de iniciar empreendimentos produtivos comunitários e, por fim, **setores excluídos e mais vulneráveis da sociedade** - apoio a autoprodução de alimentos e microempreendimentos em pequena escala, incorporando ações de capacitação, organização e informação para a inserção no mercado (INTA, 2004).

Ressalta-se também, que sendo o INTA um organismo público dedicado a realizar ações de pesquisa e extensão rural com enfoque na competitividade, na equidade social e na inovação tecnológica, as ações nos territórios precisam ser realizadas com base na parceria junto aos governos nacional, provincial e municipal, organizações públicas e privadas e da sociedade local (INTA, 2007).

Em 2014, com a reformulação do PNADT, houve a adoção de três projetos integrados para o exercício das ações junto aos centros regionais e agências locais de extensão rural: **complexidade e transformações territoriais**, no qual pode-se destacar os seguintes objetivos: (a) contribuir para o fortalecimento de capacidades em torno da compreensão e do reconhecimento da integralidade e multidimensionalidade do território; (b) contribuir para o fortalecimento das capacidades institucionais em temas e metodologias relacionados aos

sujeitos sociais; (c) promover a formação de espaços participativos e colaborativos, e também de equipes interdisciplinares; (2) **gestão da inovação territorial** busca promover configurações sociais e técnicas de âmbito territorial, além de auxiliar na construção de políticas públicas. (3) **trama, mercados e estratégias de valorização e comercialização** visa constituir um projeto integrado voltado para a compreensão dos processos e das trajetórias de construção e apropriação de valor em relações produtivas e comerciais, a fim de fortalecer as capacidades de atuação em territórios e propor alternativas de políticas públicas ativas (INTA, 2008).

Pode-se imaginar que a reformulação do PNADT levou em consideração os resultados da avaliação realizada, a partir da primeira fase de condução do Programa, na qual entraves na condução de ações, sob o enfoque territorial pelo INTA foram diagnosticados, dentre os quais destaca-se: (1) grandes desigualdades de atores econômicos, coexistindo nos territórios produtores com débil inserção do mercado, setores empobrecidos muito vulneráveis e empresas medianas e grandes bem capitalizadas; (2) insuficientes condições em relação a institucionalidade participativa no enfoque territorial, verificadas pela frágil organização e integração intersetorial, baixa articulação entre atores e/ou instituições, baixa participação social, limitadas formas associativas e de integração entre as estratégias de desenvolvimento rural; (3) diminuição da população residente em pequenas cidades do interior juntamente com a deterioração da infraestrutura física e social. Em diversas localidades, os problemas de infraestrutura e de logística (equipamentos e serviços locais) têm aprofundado os níveis de pobreza e o processo de migração rural-urbano; (4) isolamento, caráter setorial e insuficiente das políticas públicas, somadas a frágil articulação das instituições e dos atores territoriais (INTA, 2008).

## 5 METODOLOGIA

A pesquisa adotou como estratégia de investigação o método de casos comparativo preferencial para questões de pesquisa “do tipo “como” ou “por que” sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos, no qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle” (YIN, 2005, p. 28).

Selecionou-se como casos a serem analisados o Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro, pertencente ao PTC da SDT/MDA e o Território Oeste Árido da Província de *La Pampa* abarcado pelo PNADT do INTA vinculado ao MAGP na Argentina.

A seleção foi realizada principalmente pela base econômico-produtiva consistir predominantemente na agropecuária extensiva, de baixa produtividade, exercida por pequenos

produtores locais, além de ambos os casos apresentarem débeis condições de vida da população, em termos de desenvolvimento humano. Sendo sobre esse último aspecto o Território Oeste Pampeano ter mais expressividade que o Território Noroeste Fluminense em termos de fragilidades socioeconômicas.

A etapa de coleta de dados contou com a realização de pesquisas bibliográfica e documental, bem como pesquisa de campo nos dois territórios investigados, onde foram realizadas observações do tipo simples no Território da Cidadania Noroeste do RJ e participante no caso do Território Oeste Árido, além de terem sido realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes do poder público e do segmento da agricultura familiar.

Utilizou-se a triangulação de dados como estratégia de combinação de diferentes fontes para a compreensão da realidade social (VERGARA, 2010), o que permitiu a integração de múltiplos pontos de vista relacionados ao trabalho de investigação (MINAYO et al, 2005).

A pesquisa de campo no Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro foi realizada nos meses de novembro e dezembro de 2014, tendo abrangido nove municípios do total de treze que delimitam esse território. Os entrevistados compreenderam representantes da delegacia do MDA-RJ; secretários municipais de agricultura; técnicos da Empresa de Assistência Técnica Extensão Rural (EMATER) e entidades representativas pertencentes ao segmento da agricultura familiar que integram o colegiado territorial do Noroeste do RJ. Ao total, foram realizadas 21 entrevistas, divididas entre segmentos do poder público (14) e sociedade civil (7).

A pesquisa no Território Oeste Árido no âmbito do PNADT na Argentina foi realizada no período de abril a julho de 2013. Ao total, 17 representantes do poder público foram entrevistados e sete representantes da sociedade civil (pequenos produtores de caprinos).

O tratamento dos dados seguiu o método de análise de conteúdo de grade mista, pelo qual foram definidas categorias e unidades de análise à luz do referencial teórico. A dimensão *territorial* foi desmembrada em três unidades: *delimitação territorial* compreendida como critérios de definição do território adotados pelos programas de desenvolvimento territorial rural; *identidade* que consiste na existência de elementos simbólicos ou concretos internalizados pelos atores sociais para a existência do território enquanto construção social; *projeto territorial* caracterizado pelas ações realizadas para o desenvolvimento dos territórios, devendo ser construído de forma integrada entre atores públicos e sociais, visando atender as demandas da sociedade.

Ainda sobre a análise dos resultados, os dados utilizados a partir das entrevistas com representantes do poder público e da agricultura familiar, foram identificados no estudo por



códigos, contendo uma sequência numérica para a distinção dos entrevistados somente quanto ao segmento representante.

As entrevistas foram transcritas, a fim de obter o registro adequado e fidedigno das falas dos informantes, tendo sido assegurado o anonimato, ou seja, a não identificação dos entrevistados diretamente, mas somente atributos gerais que designam o seu lugar social (MINAYO, 2007).

## 5.1 TERRITÓRIO DA CIDADANIA NOROESTE FLUMINENSE

O Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro é composto por 13 municípios: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, Miracema, São José de Ubá e Varre-Sai (MDA, 2005a).

O Território da Cidadania Noroeste Fluminense representa 12,3% do total do estado do Rio de Janeiro. Em termos de população, pouco mais 2% dos mais de 14 milhões de habitantes do Rio de Janeiro, vivem no território, devendo-se notar que tal percentagem, em termos de população rural é significativa, sendo que praticamente 11% da população rural do estado vivem neste território (MDA, 2005a).

Contudo, observa-se, um processo lento de esvaziamento populacional há, pelo menos 60 anos, especialmente, da sua zona rural devido, dentre outros fatores, ao declínio da cafeicultura tradicional, em parte substituída pela pecuária leiteira, atividade que emprega menos mão-de-obra (MDA, 2005a).

Em relação à produção econômica, a primeira atividade de destaque foi o cultivo de lavouras de café, desenvolvidas em meados do século XIX tendo seu auge nas primeiras duas décadas do século XX. Embora a cana-de-açúcar tenha sido a base econômica do Norte do estado do RJ durante séculos, no Noroeste foi cultivada em menor escala, estando presente somente em algumas localidades (MARTINS et al, 2010).

O Noroeste Fluminense caracteriza-se por uma economia primária e de serviços, tendo a agricultura familiar um papel importante, principalmente, nos municípios de Itaocara e Porciúncula onde representa 93% e 91,2% respectivamente, do número de estabelecimentos. Nos demais municípios do território mais de 60% do total das propriedades são de estabelecimentos familiares. Contudo, a área ocupada por esses estabelecimentos familiares, representa em média 41,3% (MDA, 2005a).

Apesar da vocação potencialmente agrícola, o território é marcado pelo baixo dinamismo econômico devido ao caráter tradicional das atividades do setor primário, pouco produtivas e pouco avançadas tecnologicamente. As técnicas de produção e de cultivo não se adequam as condições do mercado e, por isso, o setor econômico é pouco competitivo. Soma-se também, a falta de linhas de financiamento adequadas para os pequenos produtores e a debilidade na assistência técnica (MARTINS et al, 2010).

Além disso, os municípios apresentam problemas socioeconômicos e de infraestrutura comuns, como: deficiente saneamento básico, desemprego, êxodo rural, baixa qualificação da mão-de-obra local, carência habitacional elevada nos meios urbano e rural (SERE, 2004 apud MDA, 2005a).

Contudo, o Noroeste Fluminense conta com atividades econômico-produtivas potenciais, como: extração de granitos e pedras em Santo Antônio de Pádua que promove a criação de 6.000 empregos diretos; turismo ecológico, de aventura, religioso e rural, com destaque para o turismo cultural (folia de reis e festas folclóricas locais) (SERE, 2004 apud MDA, 2005a).

## 5.2 TERRITÓRIO OESTE ÁRIDO DA PROVÍNCIA DE LA PAMPA

O Território Oeste corresponde as localidades *Algarrobo del Águila, La Humada, Puelén, Limay Mahuida e Santa Isabel*. Constitui uma região essencialmente rural, de pequenas localidades que alcançam cada uma em torno de 1.000 habitantes, sendo *Santa Isabel* o seu principal núcleo com 2.200 habitantes (INTA, 2011).

A organização econômico-produtiva da região está concentrada na pecuária extensiva bovina e caprina com baixa produtividade, alternada entre uma economia comercial e de subsistência, com destaque para a caprinocultura desenvolvida principalmente pelos pequenos produtores da região (INTA, 2011).

As atividades produtivas requerem maiores superfícies traduzidas no tamanho dos estabelecimentos agropecuários. A maior superfície de campo da microrregião corresponde aos produtores que possuem entre 1.000 e 5.000 ha, porém aqueles campos dedicados a produção bovina e caprina de subsistência são menores que 1.000 ha (ARGENTINA, 2004).

As atividades dedicadas à cerâmica e ao artesanato também ganham destaque no território. A atividade industrial se faz presente nos pequenos centros urbanos, dedicada aos setores de bebidas e alimentos; construção e produção de madeira e móveis. Porém adquire importância com a constituição do frigorífico criado recentemente pelo governo da província de *La Pampa*, localizado em *Santa Isabel* (INTA, 2011).

São considerados elementos potenciais deste território: crescente valorização social do meio ambiente e a capacidade de provisão de serviços ambientais; presença de associações de produtores de caprinos; presença de investimentos públicos e privados; produtividade da caprinocultura; crescente demanda pela qualidade de produtos e Assistência técnica do Estado (INTA, 2011).

Por outro lado, no Oeste Pampeano também podem ser identificados entraves que atingem a promoção do desenvolvimento rural, como: dificuldade de acesso a mercados; baixo nível de organização produtivo-comercial; baixa disponibilidade de água; escassas inovações produtivas; reduzida diversificação produtiva e assimetria na distribuição de riquezas (INTA, 2011).

## **6 O ENFOQUE TERRITORIAL DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL**

A **categoria territorial** é desdobrada em três unidades de análise: **delimitação territorial, identidade e projeto territorial**. Os resultados estão organizados nesta ordem tendo iniciado a discussão pelo Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro, em seguida, o Território Oeste Pampeano e, ao final, é tecida a análise pela perspectiva comparada.

### **6.1 DELIMITAÇÃO TERRITORIAL**

Em relação a delimitação dos territórios, de acordo com o decreto que institui o PTC, os critérios para o delineamento do território serão sociais, culturais, geográficos e econômicos, devendo ser reconhecidos pela população pertencente como um espaço historicamente construído, com a presença de identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial (BRASIL, 2008, Art. 1º, § 2).

Os Territórios da Cidadania seguem as seguintes especificações no que concerne a delimitação: estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do MDA; menor IDH; maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; baixo dinamismo econômico; convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; maior organização social; maior concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento de Educação – IDEB (BRASIL, 2008; 2009).

Contudo, apesar da especificação dos critérios acima, os territórios da cidadania seguiram a formação das mesorregiões, compreendidas como áreas individualizadas em uma unidade federativa de acordo com as seguintes dimensões: processo social como determinante; condições naturais; rede de comunicação e de lugares como elemento de articulação espacial (IBGE, 1990).

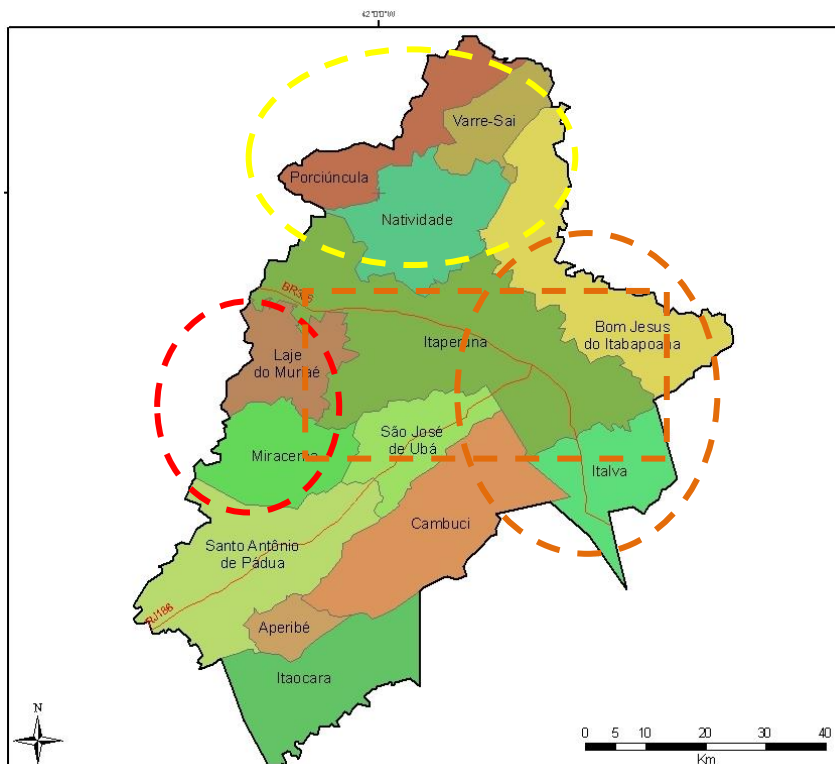
Desse modo, pode-se afirmar que a delimitação do Território Noroeste Fluminense seguiu critérios dados, o que causa implicações futuras na condução da política territorial, principalmente, pela falta de elementos identitários. Segundo entrevistas realizadas com secretários municipais de agricultura e da agricultura familiar que acompanharam o início da implementação do PTC no Noroeste Fluminense não houve um processo de construção do território entre a coordenação do PTC e a população local. *“Nós não fomos nem consultados. Eu só fui convidado para a apresentação do território que já estava delineado, já estava padronizado. É isso aqui e pronto...”* (EM 3).

Como já apontado por Araujo (2010), tal característica de formação do Território da Cidadania Noroeste, traz problemas de governança da política territorial, sentida tanto pelo poder público (MDA) quanto por parte da sociedade civil. Em relação ao primeiro, a dificuldade está em implementar as ações e mobilizar os atores locais em um território extenso geograficamente, com mais diferenças do que semelhanças. Do lado da sociedade civil, como não ocorreu a sua participação no processo de construção do território, há entraves na apropriação pela política territorial.

Os entrevistados propõem a formação do Território da Cidadania Noroeste do RJ de forma distinta da delimitação político-administrativa, a partir da identidade que reconhecem entre uma localidade e outra. Nas entrevistas chegam a falar entre “parte de cima” e “parte de baixo” do território, tendo a divisão proposta privilegiado critérios de proximidade entre as localidades e de atividade produtiva comum.

Portanto, percebe-se que há múltiplos territórios dentro de um único Território da Cidadania Noroeste RJ. Além das falas registradas, também foi apresentado no momento da entrevista um mapa do Noroeste Fluminense, no qual os entrevistados traçaram as áreas consideradas por eles como um território. De forma geral, o resultado pode ser visualizado no mapa 1 que identifica quatro territórios “construídos” em um único território dado, delimitados por cores diferentes.

### **Mapa 1 – Territórios “Construídos” Noroeste Fluminense**



Fonte: Sistema de Informações Territoriais (SIT) / MDA, 2013.

O território tracejado de amarelo compreende os municípios de **Varre-Sai**, **Natividade**, **Porciúncula** e uma parte de **Bom Jesus de Itabapoana**, caracterizados por uma região montanhosa, propícia ao cultivo do café.

Em laranja tem-se o território formado pelos municípios de **Itaperuna**, **Itaiva** e uma parte de **Bom Jesus do Itapaboana** dedicados a produção agrícola e ao cultivo da pesca.

O território delimitado em vermelho é o menor deles, sendo constituído pelos municípios de **Miracema** e **Laje do Muriaé** onde há predomínio da pecuária leiteira.

Por fim, um território identificado abrange cinco municípios – **Itaocara**, **Aperibé**, **Santo Antônio de Pádua**, **Cambuci** e **São José de Ubá** – onde há o predomínio da atividade agrícola baseada em olerícolas, apesar de Pádua se destacar também na produção pesqueira e extrativa.

No entanto, pode-se dizer que a delimitação dos territórios acima foi realizada pelos entrevistados para uma melhor condução da política de desenvolvimento territorial rural. Ou seja, isso não quer dizer que sejam territórios construídos socialmente e que expressem um valor simbólico pelos atores sociais até porque territórios construídos não seguem delimitações político-administrativas.

**Quanto ao PNADT**, o território é definido como um espaço geográfico que possui as seguintes características: existência de uma base de recursos naturais específica; identidade,

sendo compreendida pela história e cultura locais; relações sociais, institucionais e formas de organização própria formadoras das diversas interações entre os atores sociais; formas de produção, relação e distribuição econômica (INTA, 2007).

Em relação a delimitação territorial pelo PNADT, segundo um dos coordenadores de projetos territoriais: “*INTA no establece institucionalmente territorios lo que una cuestión de organización en algunos lugares estamos tratando de identificar los territorios, porque nos facilita el trabajo en ese marco*” (I 3).

Mesmo sem a definição dos territórios até o momento da realização da pesquisa de campo, dois aspectos orientam esse processo de delimitação: o primeiro, específico do Centro Regional *La Pampa-San Luis* do INTA, diz respeito ao trabalho de territorialização realizado pelo governo da província de *La Pampa* em microrregiões; o segundo corresponde a identificação de “territórios construídos”, a partir do trabalho de extensão rural realizado pelas agências de extensão rural durante o desenvolvimento dos projetos territoriais.

O trabalho de divisão da província de *La Pampa* em microrregiões foi realizado em 2004 e parte do reconhecimento que a divisão atual da região é “arbitrária, desvantajosa e pouco consensuada”, com limites arbitrários de ordenamento territorial, o que pode ser verificado nas linhas retas que dividem os departamentos e os municípios (ARGENTINA, 2004).

Para tanto, foi estabelecida uma proposta de micro regionalização que respeitou os limites político-administrativos da província e teve por finalidade agregar as localidades de acordo com as seguintes condições locais: agroecológicas; padrão de povoamento; centros de serviço e infraestrutura; áreas de influência funcionais; qualidade de vida. Ao total, foram traçadas dez microrregiões pampeanas.

Contudo, para alguns entrevistados, essa delimitação em microrregiões adquire um caráter mais geográfico cuja caracterização segue limites político-administrativos. O INTA ao desenvolver suas ações em parceria com o Ministério da Produção do governo da província de *La Pampa* não desconsidera essa delimitação, mas destaca a importância de um trabalho de identificação de territórios pelos seus próprios profissionais, a partir de áreas que são foco de atuação das agências de extensão rural:

O Território Oeste é caracterizado como uma zona extensa e pouco povoada, de difícil delimitação, tendo maior similaridade os aspectos ambientais entre as localidades: “*No son iguales pero las diferencias no son tan marcadas, como las del punto de vista ecológicos*” (I 1), o que também permite a identificação de múltiplos territórios.

Contudo, a partir as ações de extensão rural desenvolvidas pela Agência de Extensão Rural de *Victorica - La Pampa* o Território Oeste é formado por duas localidades: *La Humada*

e *Algarrobo del Aguila*. Tal delimitação é distinta da microrregião delineada pelo governo da província de *La Pampa* que abrange também *Puelén* e *Santa Isabel*, além das duas localidades definidas pelo INTA.

O mapa 2 demonstra a delimitação pelo governo da província de *La Pampa* pelas localidades preenchidas com a cor amarela, enquanto as localidades com contorno em azul referem-se ao território considerado pela coordenação do projeto territorial Oeste Árido do INTA:

**Mapa 2** – Território Oeste: Governo Provincial de *La Pampa* e INTA



Fonte: Adaptado de Subsecretaria de Planejamento Governo da Província de *Lampa*, 2004.

A justificativa para tal delimitação do Território Oeste pela Agência de Extensão Rural de *Victorica-La Pampa*, diz respeito a uma maior homogeneidade entre *La Humada* e *Algarrobo del Aguila* devido ao modo de vida essencialmente rural, com produção predominantemente caprina; população descendente de povos originários indígenas; escasso acesso a água, o que traz significativa vulnerabilidade produtiva; características ambientais homogêneas; relações sociais estabelecidas mais com a parte Sul da província de Mendoza do que com Santa Rosa, capital de *La Pampa*.

Contudo, uma ressalva diz respeito ao compartilhamento dessa proposta de delimitação do território com a população local, com o intuito de perceber se há ou não sentido de pertencimento no espaço. Como a finalidade é a implementação de ações abarcadas por um programa governamental, a delimitação dos territórios segue muitas vezes uma melhor capacidade operativa das ações, sendo muito difícil coincidir uma área de intervenção com um espaço apropriado pelos atores locais.

Segundo entrevistas realizadas com pequenos produtores do Oeste da província de *La Pampa*, especificamente nas localidades de *La Humada*, *Algorrobo del Aguila* e *Santa Isabel*, percebe-se que não há um sentido territorial, sendo o pertencimento mais em âmbito local. Quando perguntados sobre quais localidades possuem identificação entre si, as respostas foram variadas.

A existência de sentido territorial, como já colocado, não é simples de ser apreendida e exige um processo de construção baseado no estabelecimento de relações sociais e vínculos estabelecidos entre os atores locais em um determinado espaço. No caso do Oeste de *La Pampa* tal processo se torna mais custoso, o que pode ser explicado pelas próprias condições isoladas em que vivem a população. Há baixa densidade populacional, com a existência de distâncias largas entre os estabelecimentos rurais, de difícil acesso. Não há estradas sinalizadas, pavimentadas ou qualquer integração com transporte público nas localidades.

Mesmo com esse cenário, há um aspecto favorável do ponto de vista da abordagem territorial do desenvolvimento sobre a não definição prévia dos territórios pelo INTA. O PNADT contemplou uma fase de identificação dos territórios pelas equipes de extensionistas que atuam nos projetos territoriais, não partindo de uma delimitação político-administrativa previamente estabelecida.

**Ao comparar a delimitação dos Territórios Noroeste Fluminense e Oeste Pampeano** a principal similaridade diz respeito à existência nos marcos normativos do PTC e do PNADT do conceito de território, entendido como um espaço de construção social e de identidade, sendo fruto de um processo de pertencimento pelos atores locais. Por outro lado, a principal diferença reside na delimitação político-administrativa pelo Território Noroeste Fluminense ao seguir o recorte de uma das mesorregiões do estado do Rio de Janeiro, enquanto o Território Oeste Pampeano se aproxima de uma maior conscientização sobre demarcação “construída”, a partir do trabalho de extensão rural do INTA, o que lhe permite compreender melhor as dinâmicas territoriais. Porém, no caso argentino, há uma restrição quanto à validação pela população local dessa delimitação territorial proposta pela coordenação do projeto territorial Oeste pelo INTA.

## 6.2 IDENTIDADE

No **Território da Cidadania Noroeste Fluminense** pode-se dizer que não há uma única identidade territorial. Os traços identitários apontados pelos entrevistados guardam



relação com a atividade produtiva relacionada ao próprio segmento que caracteriza a agricultura familiar.

Quando perguntados sobre a principal identidade do Território da Cidadania Noroeste Fluminense, as percepções estão concentradas no rural e nas atividades produtivas, como: artesanato, pesca, agricultura de leguminosas e café, pecuária leiteira. Interessante perceber também, que a identidade considerada pelos entrevistados parte da sua relação com o âmbito local, não possuindo um sentido territorial, assim como confirma um dos entrevistados do segmento do poder público: *“você tem que pensar a nível territorial, isso teoricamente. Agora, na prática, isso não está ocorrendo”* (EM 5).

Apesar do território ser identificado pela produção predominantemente agrícola e apresentar problemas socioeconômicos comuns, é importante considerar a diversidade de identidades no âmbito do próprio núcleo da agricultura familiar, que não pode ser definida como um segmento homogêneo. No caso do Noroeste Fluminense as identidades entre os agricultores familiares são distintas: pescador, quilombola (artesanato); pecuária leiteira, pequena produção agrícola (café, leguminosas, fruticultura).

**No Território Oeste Pampeano**, diferentemente do Território da Cidadania Noroeste Fluminense, não há múltiplas identidades. Ao contrário, o que se percebe é uma identidade peculiar expressa tanto na produção caprina, como dimensão econômico-produtiva, quanto na constituição de um território isolado, de difícil acesso.

A criação de cabra também se faz presente no discurso de identificação dos pequenos produtores: *“Es que todos creamos la misma animala. Todos tenemos chivo, todos tenemos animales del campo. (...) porque todos somos productores... pequeños productores de animales, eso es”* (SC 1).

Há também uma raça caprina denominada “colorada”, pela qual os pequenos produtores a identificam como própria do Território Oeste, tendo alguns deles participado de feiras de exposição e ganhado prêmios com o animal, o que traz uma valorização ao produtor de caprinos. *“(...) Dentro de lo que es la cabra colorada, todos nos dedicamos a la cabra colorada, por el comercio, por el cambio de vida”* (SC 2).

As características agroecológicas também são elementos identificadores deste território, sendo identificado como uma zona de escassez, de graves limitações em condições de solo, vegetação, clima e condições agrícolas. Quando perguntado a um dos pequenos produtores de caprinos sobre como poderia caracterizar o modo de vida do Território Oeste a resposta foi a escassez: *“Es dura. (...) Sin la lluvia nosotros no somos nada, porque no tenemos pastura, no*

*tenemos nada. Acá es un lugar que llueve muy poco, y muy mucho viento. Entonces, viste, las sequías son permanentes” (SC 5).*

Somada as condições ambientais limitadoras há uma precariedade em termos de infraestrutura e de canais comunicação com outras localidades e entre a própria população local. *la mayoría de los habitantes de medio rural no tiene agua potable, luz eléctrica ni gas, no tienen asistencia médica o la que tienen es limitada. (...) el medio de comunicación que tienen es la radiofonía (I 2).*

Além disso, o Território Oeste é identificado pela vulnerabilidade econômica e social. A produção caprina, forte produtivo da região, é característica do pequeno produtor mais empobrecido que vive em condições de subsistência, mas também consegue alcançar um excedente com potencial de comercialização.

Soma-se a esses aspectos já citados a dimensão histórica de construção social do Território Oeste, sendo uma área de descendentes de povos originários da Argentina, de origem *Ranquel*. *“hay cuestiones culturales que son muy fuertes y que tienen que ver con las raíces ranqueles. Este es el nombre de pueblos originarios que habitaron esa zona” (I 2).*

De forma geral, a identidade do Território Oeste apresenta maior homogeneidade com a presença de traços peculiares tanto por parte das opiniões registradas pelos técnicos do INTA quanto pelos habitantes do território. Destaca-se a identidade pela dimensão econômica refletida na produção caprina e nas condições agroecológicas dessa zona, o que provoca limitações quanto ao deslocamento, acessibilidade, condições climáticas, tipos de vegetação e solo desfavoráveis, bem como frágeis relações sociais. O território é praticamente habitado por pequenos produtores, descendentes de povos originários da Argentina e, por isso, até hoje, possuem problemas de legalidade em relação a posse da terra.

**Ao comparar o Território da Cidadania Noroeste Fluminense e o Território Oeste Pampeano** pode-se afirmar que enquanto o primeiro apresenta uma heterogeneidade de traços identitários, característicos da diversidade do próprio núcleo da agricultura familiar no Brasil (pesca; artesanato pelo quilombola; agricultura e a pecuária leiteira pelos pequenos produtores), o segundo expressa sua identidade de forma mais homogênea presente na produção caprina desenvolvida por pequenos produtores, e também nas condições de escassez predominante da parte Oeste de *La Pampa*. Destaca-se que há um reconhecimento social também pelos pequenos produtores de caprinos com a criação da cabra de raça colorada percebida na importância conferida aos prêmios recebidos em feiras de exposição, e também ao que se verá logo a seguir, em relação ao associativismo desse tipo de produtor.

### 6.3 PROJETOS TERRITORIAIS

No **Território da Cidadania Noroeste Fluminense**, o projeto territorial deve ser aprovado pelo colegiado e seguir um processo de avaliação com base em critérios de oportunidade, adequação, qualidade e mérito pelas áreas técnicas da SDT, do MDA ou por parceiros estratégicos. Ressalta-se que os projetos deverão contemplar os eixos de atuação previstos do PTDRS, constituinte de cada território (MDA, 2005b).

A questão dos projetos é praticamente assim: o Ministério publica o valor que ele vai disponibilizar para aquele território e nos envia também um roteiro de elaboração do projeto. Esse roteiro tem que atender um PTDRS, que é Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Esse PTDRS tem, dentro dele, uns eixos prioritários no qual você tem que estar inserindo ali o público que foi alvo na elaboração desse plano para você fechar o projeto. Se você não tiver atendendo a esse público, você não consegue aprovação do projeto e o projeto é aprovado aqui dentro do território, em reunião do colegiado. Ou seja, os membros do colegiado se reúnem, apresenta-se os projetos e o território faz a priorização dos projetos e encaminha por ordem de priorização dentro do colegiado o projeto que tem a melhor aplicação (EM 2).

Há também, metas específicas que devem ser atendidas pelos projetos territoriais: *atendimento para jovens, atendimento a mulheres, quilombola, pescador. Então, para você pensar num projeto com essa quantidade de recurso e para atender esse público dentro do território, é muito complicado* (EM 2).

Esse último constitui um dos pontos questionados pelos entrevistados. Ao determinar eixos prioritários, principalmente em torno dos assentados rurais, quilombolas e pescadores, os pequenos produtores rurais, segundo as entrevistas, custam para serem abarcados pelos projetos territoriais: *“sempre no projeto que você for fazer tem que entender esse público. (...) Mas é aí que está, aí eles tentam ficar fazendo a coisa, colocar o que vai atender esse público no projeto”* (AF 4).

Com isso, alguns segmentos da agricultura familiar, como os pequenos produtores rurais, argumentam que não conseguem ter projetos territoriais aprovados que os beneficiem devido à diversidade de atividades agrícolas existentes no território.

Essa questão guarda relação com a representatividade e uma maior articulação das associações de produtores rurais no colegiado territorial, pois aqueles segmentos da agricultura familiar que conseguem se apoderar do colegiado territorial alcançam maiores condições e, com isso, acabam conquistando maiores benefícios.

Inclusive, os assentados rurais, considerados público prioritário, reclamam que ao serem inseridos nos projetos territoriais pelos secretários municipais de agricultura não conseguem

obter acompanhamento das ações, tampouco serem atendidos com os recursos financeiros geridos pelas prefeituras:

Outra problemática sobre os projetos territoriais pode ser percebida na concentração da gestão dos projetos pelas prefeituras municipais. De certa forma, apesar do projeto ter enfoque territorial, a lógica predominante para a sua execução é municipal. Ainda há um pensamento nas reuniões do colegiado que destoa do comum, do territorial, em favor da lógica local: *Mas a prefeitura que fica responsável por esse projeto, (...) e o prefeito, confunde e acha que o projeto é da prefeitura, é do município. Acha que ele é dono do projeto. Aí não quer repassar o que tem que repassar* (AF 5).

Outra problemática diz respeito aos recursos financeiros disponibilizados pelo MDA serem considerados insuficientes para a realização de um projeto territorial que abranja, como no caso do Território da Cidadania Noroeste do RJ, 13 municípios: *“(...) É muito difícil você conseguir agradar e atender a todo território na elaboração de um projeto que na maioria das vezes é em torno de trezentos e cinquenta mil reais”* (EM 2).

De forma geral, na opinião dos entrevistados, a política de desenvolvimento rural pelo enfoque territorial não funciona, sendo muito difícil construir um projeto territorial que atenda o Território da Cidadania Noroeste do RJ, assim como preconiza o PTC. Isto porque as necessidades dos municípios que conformam o território são distintas, o que pode ser explicado pela diversidade de identidades existentes e pelas significativas distâncias entre as localidades. *Cada município tem sua particularidade. (...) Então, para a gente pensar num projeto que atenda esse público, dentro do território, é muito difícil você fechar isso. É muito difícil você atender* (EM 2).

Devido a essas dificuldades em consolidar um único projeto territorial que abranja 13 municípios, a maior parte dos secretários municipais de agricultura e do segmento da agricultura familiar propõem uma nova conformação do território baseada na cadeia produtiva predominante em cada município, a fim de facilitar a implementação das ações pelo PTC: *“Então, teria um projeto lá para a região alta, outro aqui para a região central e outro para região mais ao sul, que é mais para baixo do território (...). Não adianta querer fazer milagre, por que não faz”* (EM 2).

A preferência, neste caso, é para o retorno de programas de desenvolvimento rural que atendam diretamente cada município, ao invés do enfoque territorial, assim como funcionava com o Pronaf Infraestrutura antes da emergência do PTC. Na opinião de alguns entrevistados, sobretudo daqueles que não conseguem se apropriar dos projetos territoriais, o retorno de programas municipais para a área rural traria mais benefícios e conseguiria alcançar o pequeno

produtor rural. “A proposta nossa é que o Território da Cidadania não funciona, no meu ponto de vista. Ele não funciona. Só se ele voltar a ser municipal” (EM 1).

Inclusive há questionamentos sobre a implantação do colegiado territorial, tendo em vista que cada município já possui o conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável, instância decisória de participação, na qual se discutiam os projetos a serem financiados pelo Pronaf Infraestrutura. Segundo a opinião dos entrevistados, a abrangência municipal e a discussão das ações pelos conselhos municipais constituem a melhor forma para os pequenos produtores rurais alcançarem os benefícios dos programas governamentais.

Além dessas problemáticas, diversas outras dificuldades relacionadas aos projetos territoriais também são mencionadas pelos entrevistados com base na experiência dos investimentos realizados no Território da Cidadania Noroeste do estado do RJ. São elas: (1) projetos territoriais apresentados pelos secretários municipais de agricultura no colegiado sem a realização de uma construção coletiva com o segmento da agricultura familiar. A etapa de elaboração dos projetos está concentrada nos secretários municipais de agricultura, em especial, no Conselho Regional de Secretários Municipais de Agricultura do Noroeste (CRESMA); (2) formulação inadequada dos projetos territoriais, o que pode ser explicada por (a) falhas na elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento do Noroeste, responsável por apresentar um diagnóstico de potencialidades e dificuldades de cada município; (b) desconsideração do colegiado territorial e da própria coordenação do MDA no território em seguir o plano territorial ou até mesmo atualizá-lo de acordo com as discussões do colegiado; (c) predomínio de interesses municipais direcionados para atender necessidades que não são comuns ao território; (3) aquisição de veículos/maquinário que foram requeridos para atender o território, mas por motivos de legislação dos órgãos de controle do país, a utilização do equipamento deve se restringir aos limites político-administrativos do município responsável pela sua execução. Segundo as entrevistas realizadas, vários projetos destinados a aquisição de veículos não puderam atender o conjunto de municípios que compõem o território devido a regulamentação federal. Como resume um agricultor familiar: “se você andar no Noroeste tem muito elefante branco (...). Está tudo parado” (AF 4); (4) falta de acompanhamento técnico sistemático pela coordenação do PTC no Território da Cidadania Noroeste Fluminense durante o processo de implementação dos projetos territoriais, o que contribuiu para o insucesso de propostas de desenvolvimento financiadas pelo MDA. O ponto principal nesse último entrave guarda relação com (a) a ausência de representantes da DFDA/RJ- MDA no Noroeste RJ, a fim de consolidar uma maior institucionalidade da política no território; (b) fragilidade da participação da

EMATER, junto ao PTC, devendo atuar não somente como um representante no colegiado, mas também como parceiro nas etapas de implementação das ações no território.

Sobre os pontos positivos, reconhece-se que a matriz de ações ofertada pelo MDA ao território possibilitou que programas sociais do governo federal, com destaque para Pronaf B, documentação da trabalhadora rural e Luz para Todos, fossem alcançados pelo público da agricultura familiar, sobretudo pelos assentados rurais e pescadores. Assim como discutido por Medeiros e Dias (2011), a política territorial rural brasileira cumpre um papel importante em promover direitos sociais aqueles segmentos historicamente excluídos da dimensão da cidadania, sendo esse o seu caráter inovador. Devido a dinâmica territorial do Noroeste Fluminense ser caracterizada pela conformação de áreas empobrecidas e com significativa vulnerabilidade econômico-social, a política territorial assume um caráter mais construtivo e de maior intervenção do Estado na redução das desigualdades sociais e geração de renda para o público da agricultura familiar (LEITE et al, 2008).

Diferente do Território da Cidadania Noroeste RJ, o **Território Oeste Pampeano** desenvolve suas ações baseadas na relação entre pesquisa-extensão rural- vinculação tecnológica, consideradas como as dimensões tradicionais de atuação do INTA, tendo como propósito estabelecer processos de inovação tecnológica e organizacional nos territórios.

O objetivo central do projeto territorial do Oeste visa “*contribuir al fortalecimiento articulado del desarrollo territorial con inclusión social, la gestión de la innovación y la sustentabilidad ambiental apoyando las políticas públicas*” (INTA, 2013, p. 13). Nota-se que tal finalidade encontra sustentação nos objetivos gerais do Plano Estratégico Institucional 2005-2015 do INTA ao pressupor a competitividade, a sustentabilidade e a equidade social como eixos estratégicos para implementação das ações no território.

O projeto territorial do Oeste Pampeano foi elaborado a partir de um diagnóstico realizado pelo INTA, no qual foram identificadas as principais problemáticas em termos de competitividade, sustentabilidade e equidade social desse território: perda de produtividade; vulnerabilidade dos produtores minifundistas; desertificação; fragilidade na segurança alimentar; insuficiente articulação interinstitucional e assimetria no processo de informação (INTA, 2013).

Importante ressaltar, que segundo a Diretoria de Extensão do INTA em *La Pampa-San Luis*, a elaboração do diagnóstico em cada território é conduzida pelas agências de extensão rural sediadas em âmbito local, por meio de metodologias participativas caracterizadas pela interface entre extensionistas rurais e associações de produtores. O propósito seria acordar com os atores locais as propostas de atuação do INTA nos territórios.

Na província de *La Pampa*, as consultas locais foram realizadas durante o período de 2009 a 2012 em diferentes zonas que conformam a área de atuação do INTA. Após serem realizadas, há um trabalho interno em mapear quais dos problemas apontados pelos atores locais podem ser considerados como temas de trabalho dos projetos territoriais, de acordo com os eixos definidos no Plano Estratégico Institucional de 2005-2015, a saber: competitividade, sustentabilidade e equidade social.

Tendo em vista que o programa territorial do INTA tem por finalidade apoiar o desenvolvimento rural conduzido por políticas governamentais, há o estabelecimento de uma parceria com os gestores municipais e provinciais. No caso do Território Oeste tal cooperação é realizada com o Ministério da Produção do governo da província de *La Pampa*, em alinhar os temas a serem trabalhados pelo INTA com as ações a serem implementadas pelas secretarias de governo no setor agropecuário.

O diagnóstico realizado no Território Oeste corresponde a uma zona muito pobre, pouco atrativa economicamente, com significativos problemas sociais, que necessita de uma ingerência maior do Estado na execução de políticas e programas governamentais visando à melhoria das condições de vida da população. Por ser uma zona inóspita, não sendo caracterizada pelo dinamismo agropecuário para o fomento da inovação tecnológica e organizacional, um dos entrevistados faz uma consideração em termos da atuação do INTA nesse território: “*Nosotros tenemos una autocrítica (...) a nivel institucional de los problemas con el Oeste. Esta es una zona menos productiva y es la zona que el INTA le tira menos recurso y sigue sin darle la importancia que tiene*” (I 1).

Ou seja, a execução das ações no território guarda relação com a sensibilidade do extensionista rural do INTA, sobretudo da equipe de técnicos da agência de extensão rural, em exercer atividades de transferência de tecnologia em territórios vulneráveis, com pouco retorno econômico, e que lhes exigirão maiores esforços de atuação junto aos pequenos produtores com débeis condições produtivas.

Segundo a coordenação do projeto territorial no Oeste, são estabelecidas cinco prioridades que direcionam a atuação da Agência de Extensão Rural de *Victorica-La Pampa*, nas localidades que conformam um “território construído” – *La Humada e Algarrobo de Águila* – identificado, a partir do trabalho de extensão rural: presença institucional constante nas áreas; gerar tecnologia para os pequenos produtores; prevenção contra enfermidades ocasionadas pelo tratamento dos animais; contribuir com a articulação institucional junto ao poder público municipal e as organizações de produtores e atuar junto com o centro regional do INTA em questões de investigação e produções específicas (I 3).

Cabe ressaltar que o enfoque territorial é incorporado somente pelo INTA, não estando presente em programas de abrangência nacional ou provincial na Argentina para o meio rural. No Território Oeste, há uma ingerência do Ministério da Produção da província no que diz respeito à execução da Lei Caprina Nacional que tem por finalidade fomentar o desenvolvimento da atividade caprina através da adequação e modernização dos sistemas produtivos baseados no incremento das fontes de trabalho e na permanência da população rural no campo (ARGENTINA, 2006, Art. 1º).

O INTA, desta forma, desempenha sua atuação no Oeste, buscando estabelecer trabalhos conjuntos em assistência técnica e transferência de tecnologias com as organizações de produtores de caprinos e o Ministério da Produção da província de *La Pampa*. Contudo, há uma questão que merece ser destacada quando o assunto é a ingerência de políticas no Oeste. Isto porque tradicionalmente a região é caracterizada por relações de clientela em épocas de eleição, além das discontinuidades de políticas, o que causa frustração pela população do território. No caso do INTA, os pequenos produtores acabam por construir laços de confiança com os técnicos, pois não percebem que haja interesse político na sua atuação no território.

Um dos avanços obtidos com a atuação do INTA no Território Oeste juntamente com programas federais para o setor agropecuário, como o Programa Social Agropecuário (PSA) e depois com a Lei Caprina Nacional, foi a caracterização da raça colorada pampeana e a descoberta do seu potencial genético, o que trouxe alternativas econômicas para o território, a partir do incentivo dado a esse tipo de cria caprina. Outro destaque também consistiu no fomento ao associativismo pelos pequenos produtores, o que resultou na constituição da Associação de Produtores de Cabra Colorada do Oeste (INTA, 2013b).

Contudo, segundo técnicos e diretores do INTA, o desenvolvimento do Território Oeste está relacionado com a construção de alternativas produtivas para além da produção caprina. A diversificação produtiva torna-se necessária para a geração de renda entre os pequenos produtores e, principalmente, como estratégia para manutenção do jovem no campo considerado um dos grandes problemas pela população local.

De acordo com os entrevistados, o associativismo constitui um elemento que gera benefícios e melhorias da produção. Soma-se a isso, a importância dada à presença de técnicos e órgãos de governo no Território Oeste, pois não se sentem desamparados e, com isso, acabam por atribuir mais valor ao trabalho no campo devido ao incentivo dado pelos órgãos públicos com a criação da cabra colorada. *“Al pertenecer a esta asociación estamos recibiendo un poco*



*más. O sea más acompañamiento, viene, el INTA, el gobierno, esos organismos del Estado que siempre pienso que tienen que estar” (SC 3).*

Os resultados alcançados no Oeste pelas ações desenvolvidas no âmbito da política nacional de produção caprina, coordenada pelo governo provincial com o apoio técnico do INTA, podem ser expressos tanto em termos tangíveis, como: implantação de um frigorífero em *Santa Isabel*, valorização comercial da cabra colorada e melhores condições de estrutura para a criação caprina nos estabelecimentos rurais, quanto intangíveis, refletidos na aprendizagem participativa dos pequenos produtores em espaços de discussão proporcionados pelo associativismo. Tais alcances são identificados por um técnico da Agência de Extensão Rural de *Victorica*, unidade responsável pela coordenação do projeto territorial no Oeste.

No caso do INTA, especificamente, a experiência em incorporar o enfoque territorial na extensão rural e na inovação tecnológica e organizacional, tem como ponto positivo o esforço em desenvolver ações para além do setor agropecuário. Ao mesmo tempo em que representa um esforço de atuação mais complexo, constitui um grande desafio devido a falta de apropriação da abordagem territorial pelos governos federal e provincial, e também pela fragilidade político-institucional na condução de políticas públicas de desenvolvimento rural. O caso do Território Oeste é um exemplo mais latente dessa fragilidade, visto constituir uma zona que necessita de uma atuação mais significativa do Estado na garantia de direitos sociais até então inalcançados pela população local.

Há limitações de caráter estrutural na condução do enfoque territorial do INTA no Oeste Pampeano devido a três fatores principais: primeiro, a natureza institucional do INTA caracterizada em estabelecer ações de inovação tecnológica e organizacional por cadeias produtivas, o que pode ser considerado um dos eixos e não o único para a promoção do desenvolvimento nos territórios; o segundo, diz respeito a fragilidade da intervenção do Estado argentino na provisão de políticas e programas governamentais destinados a promover o desenvolvimento rural no Oeste; terceiro, que a Lei Caprina Nacional é insuficiente para a região, pois atende necessidades emergenciais, básicas, em relação a atividade caprina não sendo destinada a construir estratégias de desenvolvimento para o Oeste.

**Ao comparar os projetos territoriais do Noroeste Fluminense e do Oeste Pampeano** existem diferenças substanciais. Se no Território Noroeste Fluminense, falta o apoio da assistência técnica e do acompanhamento sistemático das ações previstas pelos projetos territoriais, o Território Oeste carece de institucionalidade na provisão de programas de desenvolvimento rural que gerem oportunidades substanciais para os pequenos produtores superarem a exclusão social.

A análise dos dados também aponta, tanto no caso brasileiro quanto no argentino, a fragilidade dos projetos territoriais contemplarem uma visão compartilhada de futuro para o território (MDA, 2005a), bem como a fragilidade na interação entre os atores sociais na construção de propostas de desenvolvimento, especialmente no Território Noroeste Fluminense, que contemplem a participação efetiva da população em todo processo, desde a elaboração até a implementação das ações (SCHETJMAN; BERDEGUÉ, 2004).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfoque territorial quando adotado em programas de desenvolvimento territorial apresenta limitações na sua operacionalização. Tanto no Brasil quanto na Argentina, especificamente nos casos estudados, as dificuldades se fazem presentes no alinhamento entre a abordagem territorial do desenvolvimento e a operacionalização da política.

A delimitação territorial como um espaço construído em detrimento de uma demarcação dada constitui um dos entraves no estabelecimento do território como unidade das políticas públicas. Isto porque, sustentado na abordagem territorial do desenvolvimento, o território constitui um espaço historicamente construído e não delimitado de forma político-administrativo. No caso do Território Oeste Pampeano, com o trabalho de extensão rural do INTA, há esta sensibilidade em não definir previamente os territórios para a incidência de ações, mas sim possibilitar a sua conformação posteriormente após a incidência no território. Contudo, ainda assim, há dificuldades no estabelecimento em delimitar uma unidade de intervenção das políticas públicas por tal critério.

O mesmo acontece com a presença de identidades e o seu reconhecimento pela população que habita o espaço. Como não há um sentido de pertencimento territorial, no caso do Território Noroeste Fluminense, tem-se distintas percepções de elementos singulares na conformação do território associadas à atividade produtiva. Já no Território Oeste Pampeano há uma identidade mais uniforme construída em torno da caprinocultura, o que confere um reconhecimento social aos pequenos produtores.

Por fim, os projetos territoriais apresentam fragilidades em contemplarem uma visão compartilhada de futuro para o território. Seja no caso brasileiro pela prática de uma gestão estratégica exercida pelos secretários municipais de agricultura, além da definição de um público prioritário que dificulta contemplar a diversidade dos segmentos da agricultura familiar seja no caso argentino pelo caráter do PNADT em apoiar políticas governamentais e priorizar ações de extensão rural de transferência de tecnologias e inovação produtiva.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. *Para uma teoria dos estudos territoriais*. In: MANZANAL, M; NEIMAN, G; LATTUADA, M (org.). **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios**. Ediciones Ciccus: Buenos Aires, 2006.

ARGENTINA. MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA. INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUÁRIA; INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA. **Proyectos Regionales con Enfoque Territorial: Desarrollo territorial sustentable del Caldenal y Oeste árido de la Provincia de La Pampa**. Extensão Experimental Agropecuária de Anguil - E.E.A. Anguil Guillermo Covas. Santa Rosa. INTA, 2013.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional Desarrollo de los Territórios - PNDT**. Buenos Aires: INTA, 2011.

\_\_\_\_\_. **El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional 2005-2015**. Buenos Aires: INTA, 2004.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional: Desarrollo de los Territorios. La comunicación en los procesos de desarrollo territorial – Documento de trabajo nº 3**. Buenos Aires: INTA, 2008.

\_\_\_\_\_. **Enfoque de Desarrollo Territorial**. Documento de trabajo nº 1. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Buenos Aires: INTA 2007.

BENGOA, J. **Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina**. Rismisp - Centro latinoamericano para el Desarrollo rural/IDRC - International Development Research Centre, 2006.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, 26 de fevereiro 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades. **Revista Territórios da Cidadania**. Mar/2009.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final com a consolidação do Estudo Propositivo para Dinamização Econômica do Território Noroeste Fluminense (RJ)**. Brasília, agosto 2005a.

\_\_\_\_\_. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais**. (Série Documentos Institucionais nº 2). Brasília: MDA/SDT, 2005b.

CANÇADO, A.C.; PEREIRA, J.P.; TENÓRIO, F.G. **Gestão social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: CRV, 2013.

CAZELLA, A; BONNAL, P; MALUF, R. *Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial*. In: CAZELLA, A; BONNAL, P; MALUF, R. (org.).

**Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

COELHO et. al. **Barragem de Tijuco Alto: emprego, recursos naturais e direitos das comunidades tradicionais em debate nos fóruns participativos do Vale do Ribeira. Relatório de Pesquisa.** São Paulo: CEBRAP, junho 2005a.

ECHEVERRI, R. *Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania.* In: FAVARETO, A. (org.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios.** Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12. Brasília: IICA, 2010.

FAVARETO, A. *Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial.* In: FAVARETO, A. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios.** Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12. Brasília: IICA, 2010a.

\_\_\_\_\_. *A abordagem territorial e as instituições do desenvolvimento rural.* **1º ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS.** UFF, Niterói (RJ). **Anais ...** Niterói: EDUFF, 2006, pp.1-23.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas.** Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

LEITE, et. al. *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas e atores sociais.* In: MIRANDA, C; TIBURCIO, B(org). **Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais.** Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.8, 2008.

LEITE, S. *Governança das políticas públicas para o desenvolvimento territorial no Brasil.* In: MOREIRA, R.; BRUNO, R. (org). **Dimensões rurais de políticas brasileiras.** Rio de Janeiro: Mauad, 2010.

MARTINS, N. S. F. et. al. *Economia.* In: **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte do Estado do Rio de Janeiro – Análise Institucional.** V.1. Parte 1. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, Prodesmar, Petrobrás, 2010.

MEDEIROS, L.S; DIAS, M.M. *Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial.* In: MIRANDA, C; TIBURCIO, B. (org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil.** Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.14, 2011.

MINAYO, M.C. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 25ª edição revista e atualizada. Petrópolis: Vozes, 2007.

MINAYO, M.C.S. et. al. *Métodos, técnicas e relações de triangulação.* In: MINAYO, M.C.S. et. al. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

SCHEJTMAN, A; BERDEGUÉ, J.A. **Desarrollo territorial rural.** RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Debates y Temas Rurales nº 1, marzo 2004.

SCHNEIDER, S. *Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate*. **Revista de Economia Política**, São Paulo, Vol. 30, nº 3, pp. 511-531, 2010.

SEPÚLVEDA, S; GUIMARÃES, M. D. **Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales en Brasil**. San José, C.R.: IICA, 2008.

TENÓRIO, F.G. *Gestão social: uma réplica*. In RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. (org.). **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

\_\_\_\_\_. **Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. Ensaio de gestão social**. 3.ed. rev. e ampl. Ijuí: Editora Unijui, 2008.

VERGARA, S.C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2010.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## PROJETO TREVO SOLIDÁRIO: UMA EXPERIÊNCIA DE ENSINO APRENDIZAGEM ENTRE UNIVERSIDADE E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

*Ana Victoria Nunes Campigotto*<sup>17</sup>

*Júlia Wildner da Cunha*<sup>18</sup>

*Aghata Karoliny Ribeiro Gonsalves*<sup>19</sup>

### **Resumo**

O Projeto Trevo Solidário foi desenvolvido na disciplina de Gestão de Organizações do Terceiro Setor, na 6ª fase do curso de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), em parceria com o Instituto Comunitário da Grande Florianópolis (ICOM). A atividade foi realizada junto à uma das organizações da sociedade civil mais tradicionais de Florianópolis, a Irmandade do Divino Espírito Santo (IDES), que atua no município há 243 anos e impacta positivamente centenas de famílias da região. O objetivo deste relato é descrever e analisar o Projeto Trevo Solidário como uma atividade de ensino-aprendizagem, demonstrando a experiência prática dos alunos de graduação no campo de atuação das organizações da sociedade civil. O relato de experiência foi realizado utilizando o método estudo de caso. O Modelo Trevo e a Consultoria de Processos foram as teorias que embasaram o projeto (PAULA E SILVA, 2003; SCHEIN, 2008). O relato de experiência descreve como aconteceu a aproximação e o relacionamento dos alunos com os gestores da IDES, como transcorreu a análise sobre as dores da organização, os resultados de intervenção propostos pelos alunos, bem como os desdobramentos, resultados e percepções sobre esta experiência de ensino e aprendizagem.

**Palavras-chave:** Terceiro Setor. Sociedade Civil. Gestão Social. Aprendizagem.

---

<sup>17</sup>Graduanda em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), ana.campigotto@edu.udesc.br.

<sup>18</sup> Graduanda em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), juwcunha@gmail.com.

<sup>19</sup> Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Professora Colaboradora do Departamento de Administração Pública (UDESC/Esag), aghata.gonsalves@gmail.com

## **TREVO SOLIDÁRIO PROJECT: A TEACHING-LEARNING EXPERIENCE BETWEEN THE UNIVERSITY AND CIVIL SOCIETY**

### **Abstract**

*Trevo Solidário* was a project developed by Public Administration students of the State University of Santa Catarina (UDESC), in partnership with *Instituto Comunitário da Grande Florianópolis* (ICOM). The activity was accomplished in partnership with one of the most traditional civil society organizations in Florianópolis, *Irmandade do Divino Espírito Santo* (IDES), which has been active in the city for 243 years and have impacted hundreds of families in the region. The purpose of this report is to describe and analyze the *Trevo Solidario Project* as a teaching-learning activity, demonstrating the practical experience of undergraduate students in the field of civil society organizations. The experience report was performed using the case study. The Model Trevo and the Process Consulting were the theories that supported the project (PAULA AND SILVA, 2003; SCHEIN, 2008). The experience report describes how was the students approximation and relationship with the IDES managers, how the analysis of the organization's demands happened, the intervention results proposed by the students, and also the unfolding, results and perceptions about this experience of teaching and learning.

**Keywords:** Third Sector. Civil Society. Gestão Social. Learning.

## 1 INTRODUÇÃO

O campo teórico e prático da sociedade civil no Brasil vem ganhando novos contornos e configurações ao longo de nossa história. As interações entre diversos atores estatais, privados, comunitários e associativos mudam a depender do contexto histórico, dos regimes políticos, dos processos de governança pública e das leis instituídas. A fertilidade de experiências e práticas associativas que nossa sociedade atualmente vive, demonstra a pluralidade do campo de atuação da sociedade civil, que se apresenta como um dos espaços de fortalecimento da democracia participativa e do envolvimento direto dos cidadãos com assuntos de interesse comunitário e públicos.

Atualmente existem no Brasil mais de 400 mil organizações da sociedade civil (OSCs), das quais 41% atuam para garantir a defesa e efetivação de direitos sociais (IPEA, 2018). Atuando em áreas como assistência social, saúde, educação e cultura, estas organizações, que empregam mais de dois milhões de trabalhadores, também participam da efetivação das políticas públicas, que desde a Constituição Federal de 1988, são estabelecidas como políticas de corresponsabilidade entre família, Estado e sociedade.

Buscando afirmar e reconhecer uma visão positiva de sociedade civil como um campo que possui suas próprias particularidades, normas, regras e cultura (ANDION; SERVA, 2004), o curso de graduação em Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC/Esag) contém em sua matriz curricular obrigatória uma disciplina específica, denominada de Gestão de Organizações do Terceiro Setor (GOTS) cuja ementa apresenta os seguintes pontos:

Delimitação do campo teórico e prático do terceiro setor no Brasil. Gestão das organizações do Terceiro Setor - diferentes formas organizacionais e suas articulações com as políticas públicas e a coprodução dos serviços públicos. Particularidades da gestão em organizações do terceiro setor: a interface entre as dimensões social, econômica e política. O empreendedorismo social (coletivo e institucional). O processo de planejamento e a gestão de projetos. A sustentabilidade das organizações. O marketing social e a comunicação. A gestão de pessoas e o voluntariado. A interface entre as organizações do terceiro setor, o Estado e o mercado na coprodução dos serviços públicos. Papel das redes e novos arranjos institucionais. Experiências (UDESC/Esag, 2018).

Baseado nesta ementa, o plano de ensino da disciplina, elaborado pela primeira vez em 2007 pela professora Carolina Andion<sup>20</sup>, objetiva ampliar a compreensão dos alunos sobre o campo da sociedade civil e aprofundar conceitos e particularidades sobre a gestão destas

---

<sup>20</sup> Maria Carolina Martinez Andion, currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/6428943613906472>



organizações. Considerando suas dimensões política, técnica e econômica, a disciplina também visa ampliar o olhar deste campo de atuação considerando sua interação, influência e impactos inovadores sobre a esfera pública. Este trabalho que se insere nesta construção histórica, trata-se de um desdobramento das práticas de ensino e aprendizagem elaboradas pela referida professora, que possui como princípios norteadores a consultoria de processos de Schein (2008) e o Modelo Trevo de Paula e Silva (2003).

A experiência aqui relatada, denominada de Projeto Trevo Solidário, foi iniciada em 2017, no curso noturno de Administração Pública da UDESC/Esag, na disciplina de GOTS, oferecida pela professora Aghata Gonsalves<sup>21</sup>, para que os alunos pudessem conhecer de maneira mais profunda a atuação prática das organizações da sociedade civil. Esta prática de ensino aprendizagem é parte integrante de uma das atividades avaliativas da disciplina de GOTS. Foi batizada de Projeto de Trevo Solidário - aprendizagem compartilhada, para facilitar a comunicação e criar uma identidade coletiva e colaborativa entre os alunos, professora e organizações da sociedade civil.

A atuação profissional como consultora da referida professora no ICOM - Instituto Comunitário Grande Florianópolis, também foi um dos fatores determinantes para a mesma continuar realizando tal prática de ensino aprendizagem inspirada nos trabalhos da professora Carolina Andion. O ICOM é uma organização da sociedade civil que nasceu em 2005 com o objetivo de promover desenvolvimento comunitário na região da Grande Florianópolis. Uma de suas estratégias de atuação é fortalecer outras organizações da sociedade civil, grupos e movimentos sociais, por meio de capacitações, cursos e consultorias. Atividades estas em que a professora atua como consultora. É desta vivência prática que ela aproxima as organizações da sociedade civil com os alunos de graduação.

O Projeto Trevo Solidário aproxima-se do campo da gestão social pois defende que as práticas de gestão das organizações da sociedade civil possuem um modo de gestão próprio que não é originário do Estado ou do mercado e que, portanto, pretende subordinar as lógicas

---

<sup>21</sup> Aghata Karoliny Ribeiro Gonsalves foi orientada no mestrado pela professora Carolina Andion e por isso teve a oportunidade de duas vezes acompanhar a disciplina de GOTS. A primeira vez ainda como aluna de graduação de Administração Pública na UDESC/Esag e a segunda vez, quando realizou estágio docente na mesma disciplina enquanto cursava o mestrado, também realizado na UDESC/Esag. Atualmente a professora Aghata Gonsalves colabora com o DAP ministrando a disciplina de GOTS no período noturno e a professora Carolina Andion, professora efetiva do departamento, continua ministrando no período matutino. As duas disciplinas seguem em diálogo e o relato de experiência dos alunos da professora Carolina Andion também está sendo apresentado neste encontro sob o título *Metodologias Integrativas no Ensino sobre a ação da sociedade civil na esfera pública: relato de experiência em Florianópolis*.

instrumentais a outras lógicas mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas (DE FRANÇA FILHO, 2007).

Na primeira edição do projeto, que ocorreu no primeiro semestre de 2017, cerca de 30 alunos realizaram a atividade em 6 OSCs diferentes. A atividade foi repetida no semestre seguinte, em apenas uma organização da sociedade civil, a Irmandade Divino Espírito Santo - IDES, por configurar-se como uma organização de grande porte, que foi capaz de acolher a turma de alunos em várias de suas estruturas. A realização do Projeto Trevo Solidário no segundo semestre de 2017 é que será foco deste relato. O objetivo deste trabalho é descrever e analisar o Projeto Trevo Solidário como uma atividade de ensino-aprendizagem, relatando nossa experiência como estudantes de administração pública no campo de atuação das organizações da sociedade civil.

Nas seções seguintes, objetivando uma melhor compreensão do leitor sobre esta experiência, estruturamos este relato em mais três partes, além desta introdução. Na segunda seção são apresentadas as teorias utilizadas que embasaram a prática de ensino-aprendizagem, na terceira, apresentamos a metodologia o qual este relato de experiência foi desenvolvido, na quarta o relato da experiência propriamente dito, evidenciando a aproximação com a organização, o desenvolvimento e os principais resultados. Por fim, na conclusão, apresentamos nossas principais percepções sobre a experiência vivenciada.

## **2 FUNDAMENTO TEÓRICOS DO PROJETO TREVO SOLIDÁRIO**

Os fundamentos do Projeto Trevo Solidário estão ancorados na premissa de que as atividades de ensino-aprendizagem são mais efetivas quando há aplicação prática dos conhecimentos e um profundo processo de reflexão sobre os elementos teóricos e a prática organizacional, ainda mais quando estamos falando de um campo não hegemônico, o campo de atuação da sociedade civil, no qual sofre forte influência de práticas de gestão empresariais, não adequadas a sua atuação.

Para a realização desta atividade, os alunos refletiram sobre as diversas correntes teóricas que compõem o campo de atuação da sociedade civil, estudaram sobre a história da sociedade civil no Brasil (ANDION; SERVA, 2004), conheceram aspectos práticos e da legislação sobre o campo, bem como aplicaram conceitos sobre o processo de gestão de OSCs. Para isso, tentamos colocar em prática a consultoria de processos (CP) propostos por Schein (2008), para compreender e estabelecer uma relação de ajuda com a organização trabalhada, ancorados nos princípios de gestão do Modelo Trevo, proposto por Paula e Silva (2003). Os

princípios da CP e do Modelo Trevo serão aprofundados nesta sessão, a fim de iluminar este relato de experiência.

## 2.1 CONSULTORIA DE PROCESSOS COMO UMA PRÁTICA DE ENSINO-APRENDIZAGEM

O conceito de consultoria de processos é uma filosofia e uma atitude em relação ao processo de ajudar indivíduos, grupos, organizações e comunidades (SCHEIN, 2008). Nesse sentido, a consultoria de processos promove o desenvolvimento e a aprendizagem organizacional, pois são utilizadas técnicas em que o consultor assume que nunca saberá o suficiente sobre a situação e a cultura da organização e que, portanto, necessita da participação efetiva de membros da organização, para que juntos consigam diagnosticar conflitos e desenvolver soluções apropriadas.

A consultoria de processos apresentada por Schein (2008) se contrapõe a outros dois modelos de consultoria. No modelo especialista, a organização compra do consultor alguma informação ou serviço especializado que não consegue gerar por si própria. A organização é quem define a necessidade e ela mesma conclui que não possui os recursos para atender àquela demanda. O segundo modelo é a consultoria médico-paciente, em que um dos gestores da organização decide contratar um consultor para identificar se há alguma área organizacional que não está funcionando em sua plenitude e qual seria a recomendação para tornar o trabalho mais eficiente. Neste caso a organização não conhece o problema, conta com o auxílio de um especialista que faz um diagnóstico e uma prescrição para solucionar os pontos ineficientes.

O autor em questão defende o modelo consultoria de processos (CP), pois acredita que o modelo comunica mais claramente o que se pretende fazer e tem como foco central o desenvolvimento organizacional, como um processo geral que incorpora mudança e aprendizagem. O consultor precisa ser capaz de distinguir entre (1) a posição do consultor como um especialista, dizendo o cliente o que fazer; (2) vender soluções que o consultor possa implementar ou vender o uso de ferramentas que o consultor sabe como usar; (3) engajar-se com o cliente num processo que vai no final ser percebido tanto pelo cliente quanto pelo consultor como útil para o cliente (SCHEIN, 2008). Esses três modos são fundamentais para conquistar o objetivo da CP que é criar um relacionamento no qual o cliente possa ser ajudado. Diferentemente das outras modalidades de consultoria citadas, que utilizam métodos curativos, a CP é preventiva. O especialista e o médico resolvem o problema, já o objetivo da CP é

umentar a capacidade de aprendizagem do cliente para que ele mesmo possa resolver possíveis problemas que surgirão no futuro.

A consultoria de processos é um modelo que funciona mesmo quando o cliente não sabe exatamente o problema que precisa resolver. O consultor também não precisa ser especialista no assunto para fazer recomendações, visto que a solução será construída em conjunto com o cliente. O consultor que opera no modelo de CP deve seguir alguns princípios para que, em conjunto com o cliente, consiga definir os passos diagnósticos para mudanças concretas da situação, serão detalhados no Quadro 1, a seguir.

**Quadro 1 - Princípios da Consultoria de Processos**

Princípio 1: Sempre tente ser útil	Consultoria é ajudar. Entretanto quando não há intenção em ser útil, não se pode afirmar que será possível criar uma relação de ajuda. Sempre que possível, todos os contatos entre consultor e cliente devem ser percebidos como úteis.
Princípio 2: Sempre mantenha contato com a realidade corrente	Não é possível ser útil se a realidade do que está acontecendo não é conhecida, tanto em si mesmo quanto no sistema-cliente. Todo contato com o sistema-cliente deve gerar informação diagnóstica tanto para si mesmo quanto para o cliente sobre o estado do sistema-cliente e sobre a relação entre o consultor e o cliente.
Princípio 3: Acesse a sua ignorância	A única forma de conhecer a sua própria realidade é aprender a distinguir o que é sabido, do que se assume saber e do que realmente não se sabe. Caso não seja feita esta distinção, não será possível determinar o que é realidade corrente.
Princípio 4: Tudo o que se faz é uma intervenção	Toda interação tem consequências para o cliente e para o consultor e também revela uma informação diagnóstica. É preciso zelar pelas ações e avaliar suas consequências para assegurar-se que elas estejam de acordo com o objetivo de criar uma relação de ajuda.
Princípio 5: O cliente é o dono do problema e da solução	A tarefa do consultor é criar um relacionamento no qual o cliente possa ser ajudado. Não cabe ao consultor tomar o problema do cliente para si, nem oferecer conselhos e soluções para situações em que ele próprio não vive.

Fonte: elaboração própria a partir de Schein (2008).

A partir da estrutura da consultoria de processos e dos princípios apresentados por Schein (2008), as etapas do Projeto Trevo Solidário foram baseadas no Modelo Trevo, prática de gestão que será detalhada no próximo tópico a seguir.

## 2.2. MODELO TREVO COMO UMA POSSIBILIDADE DE GESTÃO ÀS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

A sustentabilidade de uma organização está diretamente relacionada ao conhecimento das áreas e as interrelações existentes dentro dela. O modelo Trevo proposto por Paula e Silva (2003) mostra que toda Organização da Sociedade Civil é produto da interação e do equilíbrio entre 5 (cinco) grandes campos de força: Pessoas, Sociedade, Recursos, Serviços e Grupo Dirigente, sintetizadas no Quadro 2.

**Quadro 2 - Campos do Modelo Trevo**

Pessoas	Envolve não só a equipe e liderança da organização, mas também toda a experiência, o conhecimento, a criatividade e o potencial dos recursos humanos, já que é por meio das pessoas que a maturidade, o crescimento e a transformação de uma OSC é perceptível. “O desenvolvimento de uma iniciativa guarda estreita relação com o desenvolvimento das pessoas que dela fazem parte” (INSTITUTO FONTE, 2012).
Sociedade	O surgimento da organização está diretamente relacionado a este campo, pois elas existem para atender demandas, suprir problemas e transformar a sociedade em que está inserida. Os serviços da OSC são desenvolvidos com base no seu público-alvo, e é por isso que os líderes das iniciativas sociais lidam diariamente com a sociedade.
Recursos	Toda infraestrutura material e financeira necessária para que a organização consiga prover os seus serviços. Podemos incluir: dinheiro, insumos, equipamentos, aplicações financeiras, aluguel de ativos, carros, prédios, materiais didáticos, computadores e o restante que alimentam o trabalho que ela se propõe a cumprir.
Serviços	Concretização das necessidades da sociedade e a maneira com que a organização pretende atuar nelas. A resposta da OSC frente aos problemas elencados se traduzem nos serviços que ela pretende oferecer.
Grupo Dirigente	Responsáveis por gerir a instituição, fazendo com que ela consiga entregar bons resultados para a sociedade. Formado por diretores, conselheiros, coordenadores, etc.

Fonte: elaboração própria baseado em Paula e Silva (2003) e Instituto Fonte (2012).

Conforme argumenta Paula e Silva (2003), na prática, é possível perceber que esses campos interagem entre si e se influenciam de forma contínua e mútua, produzindo interações específicas aos relacioná-las.

A primeira relação que pode ser analisada é entre Sociedade e Serviços, chamada de *direcionamento*. É a partir dela que é definida a direção, o sentido, a missão e o foco que a organização pretende assumir. Essa relação deve ser revista e repensada constantemente, já que as expectativas das pessoas, assim como da sociedade, se alteram e estão em movimento. O direcionamento é chamado de “função primária” de uma OSC, pois é por causa dela que as pessoas doam dinheiro, por exemplo, partindo do princípio que elas confiam na organização porque a mesma é capaz de fazer algo que elas mesmas não podem, mas acreditam que deve ser feito (PAULA E SILVA, 2003; INSTITUTO FONTE, 2012).

Os Recursos e as Pessoas se conectam por meio da *capacidade*. Para continuar atuando na direção desejada e concretizar os resultados esperados, não basta só querer fazer, é fundamental que a OSC esteja capacitada e consiga atender essas necessidades. A capacidade se remete a isso, o que a organização já dispõe de talentos e infraestrutura para ver o que ela é capaz de fazer. De nada adianta ter infraestrutura nova se não se há pessoal adequado para utilizá-la (PAULA E SILVA, 2003; INSTITUTO FONTE, 2012).

A relação entre Pessoas e Serviços é a *qualidade*. Os talentos da organização e a capacidade que as pessoas têm, assim como a forma como estão organizados os trabalhos são fatores determinantes para a qualidade, que por sua vez é determinante para o sucesso ou fracasso da OSC (PAULA E SILVA, 2003; INSTITUTO FONTE, 2012).

Chamada de *motivação*, o comprometimento com a causa, a vinculação das pessoas com a mudança que desejam ver na sociedade, e como as pessoas se vinculam ao papel social da organização é a relação existente entre Pessoas e Sociedade. Uma identificação com a causa é fundamental para que as pessoas desenvolvam um real engajamento na organização, ator de transformação da sociedade (PAULA E SILVA, 2003; INSTITUTO FONTE, 2012).

Recursos e Serviços relacionados dizem respeito à *viabilidade*. É importante que haja uma adequação entre os recursos que a organização tem e os serviços que ela presta ou quer prestar. A quantidade e a qualidade desses recursos influencia diretamente nos serviços que a OSC prestará para a comunidade, os grupos beneficiados por esses serviços, a frequência que eles acontecerão, entre outras coisas (PAULA E SILVA, 2003; INSTITUTO FONTE, 2012).

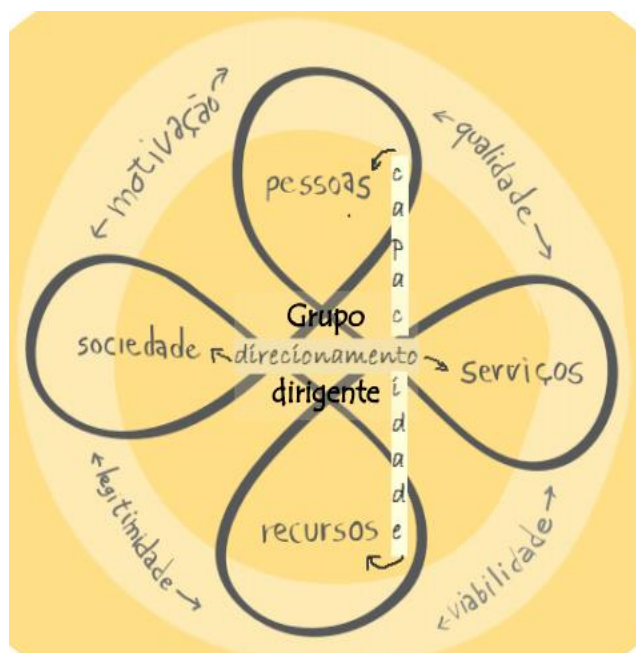
Segundo o Instituto Fonte (2012), “doar é um gesto de reconhecimento e amor”, portanto, a relação entre Recursos e Sociedade define a *legitimidade* da OSC, pois é a partir dela que se entende que repassar recursos para a organização é uma forma de a sociedade

reconhecer o importante papel que vem sendo desempenhado pela instituição. Essa relação mostra o quanto a iniciativa está sendo aceita e válida dentro da comunidade em que está inserida (PAULA E SILVA, 2003; INSTITUTO FONTE, 2012).

A última, mas não menos importante, é a relação do Grupo Dirigente e da periferia, também exemplificado como relação centro-periferia, que se chama *governança*. A governança pode ser definida como um conjunto de valores e costumes, instâncias e processos, regulamentos, padrões de relação e procedimentos voltados a organizar a autoridade e o exercício de poder legítimo nas instituições (ARMANI, 2009), e tem implicações para o futuro de qualquer organização (PAULA E SILVA, 2003; INSTITUTO FONTE, 2012).

A síntese das cinco dimensões e suas interações, o Modelo Trevo propriamente dito, são expressas na Figura 1, a seguir.

**Figura 1 - Modelo Trevo**



Fonte: Instituto Fonte (2012).

Seguindo o modelo de um trevo de quatro folhas, representado na figura anterior, em cada uma das dimensões e suas relações auxiliaram na organização das etapas do Projeto Trevo Solidário. A partir do modelo foram construídos os caminhos que sistematizamos e que serão apresentados na seção a seguir, dos principais procedimentos metodológicos.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este relato de experiência foi realizado a partir dos pressupostos da pesquisa qualitativa, que segundo Denzin e Lincoln (2006) configura-se como uma atividade situada na qual um conjunto de práticas interpretativas pretende descrever e analisar o fenômeno investigado e torná-lo visível. Buscando responder ao objetivo geral deste trabalho: descrever e analisar o Projeto Trevo Solidário como uma atividade de ensino-aprendizagem, a partir da experiência de estudantes de administração pública no campo de atuação das organizações da sociedade civil, o método utilizado foi o estudo de caso.

A opção pelo estudo de caso justifica-se fundamentalmente quando a escolha de um determinado fenômeno de estudo, que pode ser “uma pessoa, um programa, uma instituição, uma empresa ou determinado grupo de pessoas que compartilham o mesmo ambiente e a mesma experiência” buscam compreender uma situação em profundidade, para enfatizar seu significado para os vários envolvidos (GODOY, 2006, p. 119).

Um estudo de caso pode ser realizado a partir de diferentes perspectivas, que devem estar alinhados com o problema de pesquisa, este estudo de caso caracteriza-se como descritivo e avaliativo (GODOY, 2006). Descritivo porque apresenta um relato detalhado do fenômeno estudado, no caso o Projeto Trevo Solidário. Avaliativo porque caracteriza-se em certa medida como uma pesquisa aplicada realizada a partir de experiências empíricas, que pretende avaliar criticamente a experiência vivenciada pelos alunos de graduação em administração pública, a partir da interação com a organização da sociedade civil em questão.

A unidade de análise, portanto, é o Projeto Trevo Solidário, que contempla as atividades realizadas em sala de aula, bem como as visitas *in loco* a organização da sociedade civil que participou da atividade: a Irmandade Divino Espírito Santo - IDES. Para o estudo descritivo e avaliativo deste fenômeno de estudo, as autoras levaram em consideração os passos apresentados por Godoy (2006) que defende que o pesquisador deve decidir: (i) onde observar; (ii) quando observar; (iii) quem observar; (iv) o que observar; (v) como observar. Seguindo estes elementos, o quadro 3 pretende resumir as escolhas metodológicas e as principais fontes de coleta de dados, baseadas em observação direta e entrevistas, que embasaram a realização deste relato de experiência:

**Quadro 3** - Caminhos metodológicos do relato de experiência

<b>Elementos do estudo de caso</b>	<b>Descrição</b>	<b>Detalhes da observação</b>
Locais de observação	Atividades realizadas em sala de aula durante o	Período: 17 de agosto de 2017 - 07 de dezembro de 2017



	segundo semestre de 2017, na disciplina de GOTS, relacionadas ao projeto Trevo Solidário	Totalizando 40 horas-aula.
	Visita <i>in loco</i> a IDES	25 de outubro de 2017, 16 de novembro de 2017 e 07 de dezembro de 2017
	Núcleos da IDES estudados	Núcleo da Infância - NUI (Casa Lar e Centro de Educação Infantil Girassol); Núcleo de Arte e Educação - NAE; Núcleo Formação e Trabalho - NUFT; Administrativo e Financeiro da IDES.
Pessoas envolvidas na observação	Alunos da disciplina de GOTS	21 alunos.
	Professora da disciplina	Aghata Gonsalves.
	Gestores da IDES	5 gestores.
Categorias analíticas priorizadas na observação	Base teórica modelo trevo	Dimensões: Pessoas, Serviços, Recursos e Sociedade. Relações: Direcionamento (sociedade e serviços), Capacidade (pessoas e recursos), Viabilidade (recursos e serviços), Legitimidade (sociedade e recursos), Motivação (sociedade e pessoas) e Qualidade (pessoas e serviços).
Como a observação foi realizada	Base teórica da consultoria de processos	Criação de relacionamento com a OSC para que fosse possível entender as demandas; Atuação de acordo com os 5 princípios de Schein.

Fonte: elaboração própria.

Por fim, a análise dos dados deste estudo de caso ficou centrada em uma atividade reflexiva das autoras, a partir de um conjunto de notas, entrevistas, fotos e atuação prática que guiaram o processo de pesquisa, buscando evidenciar a experiência vivida, que será apresentada na próxima seção.

#### **4 O PROJETO TREVO SOLIDÁRIO - APRENDIZAGEM COMPARTILHADA**

O Projeto Trevo Solidário nasceu na disciplina de GOTS no primeiro semestre de 2017, como uma das atividades avaliativas da referida disciplina visando aproximar os alunos de

administração pública ao campo prático de atuação das organizações da sociedade civil. A atividade foi realizada em parceria com o Instituto Comunitário Grande Florianópolis - ICOM, que contribuiu para sugerir organizações da sociedade civil que estivessem interessadas em refletir sobre seus processos de desenvolvimento institucional.

O termo aprendizagem compartilhada foi acrescentado para dar ênfase ao processo colaborativo de ensino-aprendizagem que relaciona a troca de saberes entre os alunos, a UDESC/Esag, o ICOM e as organizações participantes do projeto. Os estudantes atuam em equipes e o trabalho consiste em duas etapas principais, a primeira objetiva relacionar teoria e prática, na qual os estudantes analisam elementos sobre a gestão da organização, baseada nas dimensões e interações do Modelo Trevo, que estão trabalhando em conjunto. A segunda, a partir das informações coletadas e dos principais desafios apontados pelos gestores das OSCs, definem em conjunto, utilizando os princípios da Consultoria de Processos (SCHEIN, 2008) a realização de uma proposta de intervenção para contribuir com a gestão das OSCs.

A primeira turma a realizar a atividade atuou com seis organizações da sociedade civil diferentes, nas quais, cerca de 30 alunos participaram. A segunda turma, foco do relato de experiência aqui proposto, contou com a participação de 21 alunos, e foi realizado em apenas uma organização, a Irmandade Divino Espírito Santo - IDES. Os detalhes serão apresentados a seguir, em que abordaremos um breve histórico do Projeto e o relato sobre a experiência de ensino-aprendizagem junto a IDES, detalhando a experiência da seguinte maneira (i) Relacionamento com a OSC; (ii) Identificação conjunta dos principais desafios; e (iii) Propostas de intervenção e desdobramentos.

No segundo semestre de aplicação do Projeto Trevo Solidário, a partir do momento em que os objetivos do Projeto foram apresentados à turma de Administração Pública, iniciou-se a busca por uma Organização da Sociedade Civil em que todos os alunos pudessem trabalhar em conjunto. A dinâmica foi alterada, em relação ao período anterior, para focar em uma única organização, uma das mais tradicionais de Florianópolis, a Irmandade do Divino Espírito Santo (IDES), que atua no município há 243 anos e que atende aproximadamente 700 crianças e adolescentes.

Conhecendo os modelos de consultoria de processos, especialista e médico-paciente, foi possível definir a consultoria de processos como a ferramenta de trabalho com a IDES. O objetivo do trabalho foi auxiliar a organização para que ela fosse capaz de diagnosticar e solucionar possíveis problemas, visando a melhoria da gestão da organização. Seguindo os princípios da CP (SCHEIN, 2008) nós como consultores tínhamos como papel auxiliar a IDES para que os seus gestores fossem capazes de identificar e refletir sobre os problemas e encontrar

soluções conjuntas. A proposta da consultoria de processos, portanto, foi de construir junto com a IDES um relacionamento para lidar com a realidade e ajudar a realizar melhorias na instituição.

Reconstruindo a dinâmica das atividades que aconteceram no Projeto Trevo Solidário é possível organizar temporalmente os eventos (i) Apresentação da metodologia do Projeto e posta de trabalho; (ii) Escolha da metodologia consultoria de processos; (iii) Conhecimento da IDES como organização parceira; (iv) Visita à IDES e relacionamento com os coordenadores dos núcleos; (v) Identificação e análise das dores de cada núcleo; (vi) Proposta de intervenção para resolução dos problemas encontrados; (vii) Apresentação dos resultados e desdobramentos.

Algumas das atividades referentes à apresentação das metodologias utilizadas no projeto, já foram apresentadas neste relato, as demais referentes ao relacionamento com a IDES serão apresentadas nos tópicos a seguir.

#### 4.1 RELACIONAMENTO COM A OSC

No início do semestre a professora apresentou a proposta de realizar um trabalho prático, para que o conhecimento acerca dos assuntos abordados não fosse limitado apenas ao ambiente da sala de aula. A disciplina acontecia no período noturno e boa parte da turma, à princípio, não apoiou a proposta. Muitos alunos realizavam outras atividades no período matutino/vespertino (trabalho, estágio, aulas, etc.) e seria difícil encontrar horários livres para a realização das atividades práticas. A proposta foi apresentada mais algumas vezes nas aulas subsequentes com o intuito de adaptar a dinâmica para que todos pudessem participar.

No dia 17 de agosto de 2017, a professora nos reapresentou a possibilidade de realizar o Projeto Trevo Solidário. Ela nos relatou duas coincidências que a deixou animada em realizar a atividade prática com a nossa turma. A primeira, porque a mesma realizou uma consultoria com a IDES em seu ambiente de trabalho, o ICOM, justamente na tarde que antecedeu a nossa aula. E também ao chegar a UDESC, ganhou um presente de uma das alunas do semestre anterior, um vaso contendo um trevo de quatro folhas, que segundo a aluna que lhe deu o presente, remetia ao Modelo Trevo e significava a gratidão pela experiência marcante que a turma do semestre anterior obteve ao realizar a atividade. Estes dois elementos fizeram com que a professora retomasse sua animação em trabalhar conosco e propor o desafio. Através de panfletos e materiais da própria IDES, foi possível conhecer o trabalho de cada um dos núcleos que a organização possui. A partir do momento que a turma conheceu melhor a IDES e a

importância da instituição para a cidade de Florianópolis, a motivação para o trabalho começou a crescer. Assim, quando todos concordaram com as condições propostas para a realização das atividades práticas, o Projeto Trevo Solidário, por mais um semestre, ganhou vida.

Organizamo-nos em grupos de acordo com a afinidade com os temas e causas de trabalho, definindo assim, com qual deles gostaríamos de trabalhar durante a consultoria de processos. Formando 5 grupos, os 21 alunos se dividiram entre os quatro núcleos da IDES e o quinto que ficou responsável pelo setor administrativo (gestão), conforme apresentado no quadro a seguir:

**Quadro 4 - Estrutura da IDES**

Núcleo da Infância (NUI)	Casa Lar São Vicente de Paulo: acolhe crianças encaminhadas pelo Juizado da Infância e da Juventude ou pelo Conselho Tutelar, como medida de proteção excepcional e provisória, por se encontrarem em situação de risco. As crianças permanecem no Abrigo da IDES enquanto aguardam decisão judicial que defina o encaminhamento para adoção ou retorno para a família de origem, conforme o entendimento judicial.
	Centro de Educação Infantil Girassol (CEIG): são oferecidos atendimento integral na creche e pré-escola, complementando a ação da família e da comunidade para crianças de um a cinco anos e onze meses. Realizam-se atividades diferenciadas e situações diversificadas para que as crianças ampliem suas possibilidades de exercitar a autonomia, a liberdade e a iniciativa.
Núcleo de Arte e Educação (NAE)	Trabalha com crianças de seis a dezesseis anos por meio de ações pedagógicas e afirmativas que valorizam a diversidade, a inclusão e o desenvolvimento social. São oferecidas atividades educativas, tendo a arte como norteadora em suas diversas expressões: dança, artes plásticas, música, esportes, informática, bem como apoio pedagógico.
Núcleo Formação e Trabalho (NUFT)	Atende jovens de quatorze a vinte e quatro anos com o objetivo de capacitar, inserir e acompanhar os adolescentes ao mercado de trabalho, proporcionando um processo de formação contínua, assegurando seus direitos trabalhistas e o exercício da cidadania de acordo com o que preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente.
Gestão IDES	Abrange a área administrativa/financeira, captação de recursos, assim como todo o grupo dirigente da organização, com o Provedor, Vice-provedor, Diretor Financeiro, Diretor Administrativo, Diretor Jurídico, Diretor de Assuntos Religiosos, Diretora de Assuntos Socioassistenciais e

	Conselheiros. Nosso objetivo em criar um grupo para trabalhar diretamente com a gestão da IDES foi justamente desenvolver um olhar mais macro para a organização, unindo os 4 núcleos e pensando em como trabalhar a imagem da IDES internamente e também perante a sociedade, sem distinções de atuação existentes até então.
--	--

Fonte: elaboração própria a partir das informações fornecidas pela IDES.

Separados os grupos para cada área da instituição, paralelo ao estudo do Modelo Trevo, foi agendada uma visita na sede da organização. Na ocasião, além do conhecimento da estrutura da organização, mostrado na figura 2, procuramos observar a quantidade de crianças e adolescente impactados pelas ações da OSC e perceber a complexidade dos serviços realizados pela organização. Esta primeira visita foi guiada pela Cibele Farias, coordenadora geral da IDES, que apresentou todos os núcleos e os responsáveis por cada área, da tesouraria à cozinha. Não imaginávamos que a organização tivesse uma estrutura tão grande e que atendesse à tantas crianças. Abaixo, foto do espaço externo com brinquedos para as crianças atendidas pela IDES.

**Figura 2** - Área externa da IDES de atividades com as crianças



Fonte: imagem própria.

No mesmo dia, entrevistamos os responsáveis pelos núcleos e começamos a criar um relacionamento com os gestores. O primeiro contato teve como objetivo entender as dores de cada centro, abrir o canal de comunicação entre a equipe e os coordenadores e, conjuntamente, pensar em possíveis soluções viáveis ao alcance do projeto. As conversas foram muito produtivas pois, além de alinhar as expectativas entre coordenadores e equipes de alunos, o momento serviu para motivar o trabalho e conhecer um pouco melhor as pessoas engajadas

responsáveis por fazer acontecer o cotidiano daquela organização, como a Salete Gama, mostrada na figura 3, coordenadora de um dos núcleos da IDES.

**Figura 3** - Entrevista da equipe responsável pelo CEIG com a coordenadora Salete Gama



Fonte: imagem própria.

Um dos núcleos, o NAE, ficava em outra região da cidade, a equipe responsável agendou uma outra visita para conhecer as estruturas do centro em que foram acompanhados pela professora Aghata, ocasião ilustrada na figura 4 apresentada a seguir.

**Figura 4** - Área de lazer do NAE. Da esquerda para direita, coordenadora geral da IDES, aluna de graduação, coordenadora do NAE, alunos de graduação e professora Aghata



Fonte: imagem própria.

#### 4.2 IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS DESAFIOS

Durante o relacionamento com a IDES, as equipes puderam conhecer diversos desafios enfrentados pela OSC diariamente. A partir do relato da coordenadora geral da IDES, Cibele Farias, identificamos que o formato do Relatório de Atividades era extremamente formal e burocrático, com uma linguagem técnica e sua estrutura não era de fácil compreensão. Existia, até então, apenas para possíveis prestações de contas a convênios já formalizados. O formato do relatório não tinha como objetivo principal informar a sociedade civil, doadores e apoiadores institucionais, dos impactos tão relevantes para a cidade de Florianópolis. Os relatórios não expressavam a dimensão e o alto impacto da atuação da IDES.

Sendo assim, naquele semestre, o projeto se desenvolveu através da elaboração do relatório de atividades da organização, para que este fosse um documento melhor estruturado, buscando apresentar com clareza e de modo conciso os resultados e atuação na comunidade. Durante a visita ficou perceptível que muitos colaboradores da organização também não tinham conhecimento do grande impacto gerado pela IDES, fato que deveria ser metodicamente monitorado e divulgado para conhecimento de todos. Esse sentimento de pertencimento, que estava um pouco abaixo do que deveria na nossa opinião, poderia ter relação com a falta de unificação dos centros atuantes com a IDES como um todo. A criação do relatório de atividades também auxiliaria os profissionais a desenvolverem o espírito de equipe necessário para a consecução de uma maior união na organização, já que todos, independente do seu núcleo, trabalham para garantir que a IDES continue seguindo na direção estabelecida pela missão, visão e valores, e com isso, numa visão mais abrangente, trabalham para que a organização perdure como uma agente de transformação da sociedade florianopolitana.

Além da melhoria do formato do relatório de atividades da IDES, tínhamos como objetivo identificar uma outra proposta de intervenção, para assim, termos, no mínimo, duas entregas por grupo. À princípio, as equipes sentiram dificuldade nesta tarefa, pois elencar os principais obstáculos para desenvolver uma solução, diante de tantos problemas complexos que cada núcleo enfrentava, seria um desafio.

Neste processo para elaboração das propostas, foram encontradas algumas barreiras, dentre elas algumas que dificultaram o andamento da consultoria de processos. O isolamento entre as áreas e centros foi uma delas. Em determinadas situações as áreas sequer conversavam, deixavam de trocar experiências fundamentais para uma gestão efetiva. Outro desafio encontrado foi a não padronização de informações, cada núcleo documentava o número de crianças atendidas e as atividades oferecidas de uma forma, por exemplo. Um fator chave para dar continuidade ao trabalho era a disponibilidade dos gestores para reuniões de alinhamento. A falta de tempo dos coordenadores para maior envolvimento com a consultoria, dificultou a

construção e validação das soluções. A equipe que trabalhou com o administrativo e financeiro da IDES identificou uma barreira na existência de dois CNPJs pois, para trâmites internos, esta questão se tornava um obstáculo no momento de unificar a contabilidade da organização para divulgação no relatório de atividades. Por fim, no momento final em que apresentamos as entregas para alguns diretores, conselheiros e colaboradores, pudemos perceber que em alguns pontos as opiniões divergiram e surgiram questionamentos a respeito das nossas sugestões, um desafio para nossa consultoria, pois internamente a própria organização encontrou dificuldade para decidir quais são suas prioridades. Além disso, se tivéssemos mais tempo, as soluções poderiam ser mais discutidas.

Superar esses desafios também fez parte do processo de aprendizagem do projeto. A experiência ratificou a importância da participação e do engajamento da organização com agentes externos à ela. Infelizmente, tivemos um espaço limitado de tempo, por conta da curta duração da disciplina (um semestre), para validar previamente as sugestões com os gestores. Acreditamos que o ideal seja validar as intervenções e acompanhar a aplicação das soluções e eventualmente adaptar para a realidade do cotidiano pois, faz parte do processo de CP fazer com que a organização repense algumas estruturas. Ademais, ter a professora presente no desenvolvimento do projeto, trabalhando por meio do ICOM nas questões de suporte a OSC, nos ajudou a remediar algumas situações difíceis nesse meio tempo, que poderiam desanimar os consultores e prejudicar as entregas finais.

Sintetizando, desenvolvemos as propostas com sugestões de informações que deveriam constar no futuro Relatório de Atividades de cada área. Estes posteriormente seriam unificados formando um só relatório da Irmandade. Além da intervenção no Relatório de Atividades, ao longo do relacionamento com a IDES, os coordenadores e responsáveis dos centros apontaram outros problemas que puderam ser contemplados pelo Projeto Trevo Solidário, então desenvolvemos soluções para essas demandas específicas elencadas por cada coordenador.

#### 4.3 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DESDOBRAMENTOS

Desde o princípio estudamos o Modelo Trevo e buscamos adequar à realidade da IDES. No campo Pessoas, elencamos as formas de trabalho existentes na organização. Na Sociedade, procuramos diversos indicadores relacionados a área de atuação da IDES, existentes nos Sinais Vitais, e tentamos entender as implicações do Estatuto da Criança e do Adolescente, para que a realidade e o contexto fossem conhecidos. Quanto aos Recursos, tivemos acesso a



infraestrutura e a todos os balancetes, demonstrativos contábeis da organização para possíveis análises. E por fim fomos apresentados aos Serviços oferecidos por ela e ao Grupo Dirigente. A primeira entrega final do trabalho pelas equipes foi realizada na UDESC/Esag no final de novembro, conforme a figura 5, e foi um momento de grande satisfação para os estudantes, que se orgulhavam dos resultados obtidos e do reconhecimento do trabalho pela IDES.

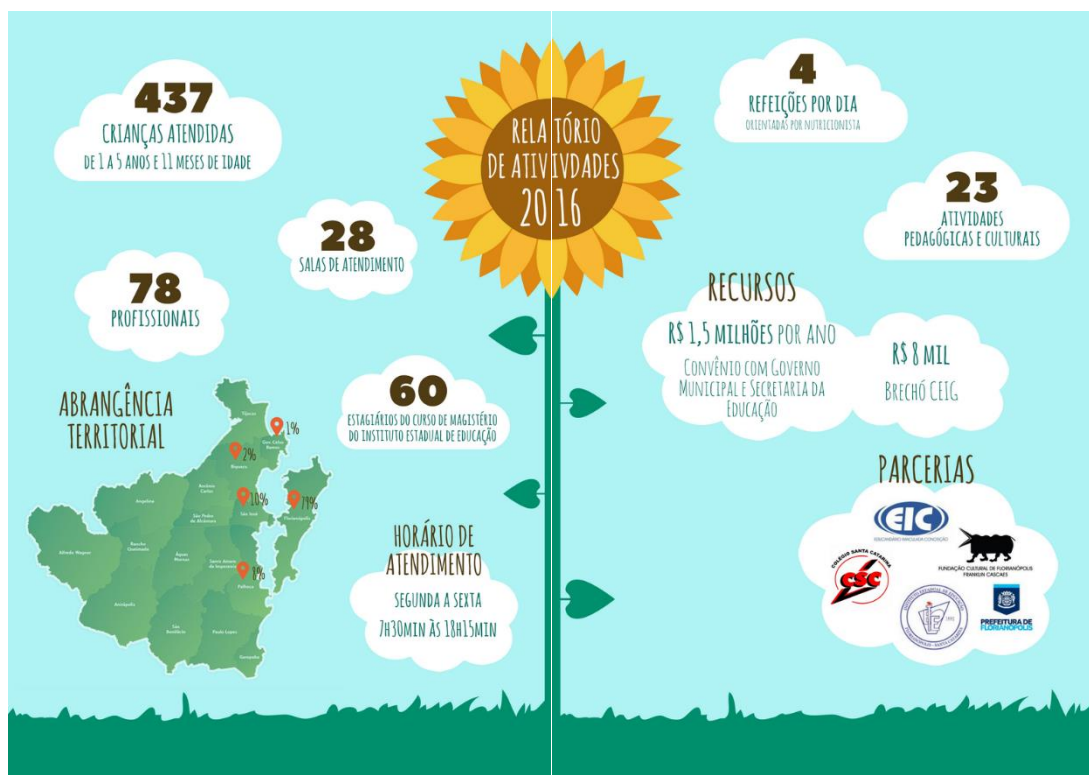
**Figura 5** - Dia da apresentação dos resultados na UDESC/Esag



Fonte: imagem própria.

Com o intuito de dar continuidade às ações e melhorar os processos da IDES, o Projeto Trevo Solidário entregou diversas propostas de intervenção. Cada equipe desenvolveu um modelo de relatório de atividades com informações personalizadas e temáticas, de acordo com as atividades desenvolvidas em cada núcleo. Por exemplo, a equipe que trabalhou junto ao CEIG (Centro de Educação Infantil Girassol) desenvolveu um relatório personalizado, mostrado na figura 6, com o número de crianças atendidas anualmente, número de refeições oferecidas, os tipos de parcerias com outras instituições, as atividades pedagógicas diferenciadas realizadas, a história do Centro e a histórias reais dos colaboradores que participam da operacionalização do CEIG. O modelo teve como objetivo, além de comunicar o impacto da OSC para a região, criar o sentimento de pertencimento e valorização do núcleo, pois muitas famílias atendidas pelo CEIG nem sequer imaginavam que a creche fazia parte de uma organização da sociedade civil e que não se tratava de um espaço criado pelo governo.

**Figura 6** - Modelo de relatório de atividades desenvolvido para o CEIG



Fonte: elaboração própria.

Os modelos de relatórios de atividades foram aprovados pelos gestores de cada núcleo no dia de apresentação de resultados na universidade. Além disso, cada equipe realizou uma segunda entrega, com soluções para problemas diagnosticados em conjunto com a IDES. Algumas das entregas foram: um passo a passo explicativo sobre o cadastro de vagas para voluntários na plataforma Atados, uma demanda do Centro de Educação Infantil Girassol; sugestões para fortalecimento da mobilização de recursos da organização, solicitado pela gestão da IDES; o contato de profissionais de determinadas áreas para realizarem capacitação dos jovens atendidos pelo núcleo formação e trabalho; calendário com sugestões de atividades para a Casa Lar São Vicente de Paulo; e uma nova metodologia a ser desenvolvida no núcleo arte e educação.

Para fechar o ciclo de ensino aprendizagem, fomos convidados a realizar uma segunda apresentação das propostas finais, desta vez para os dirigentes, conselheiros e colaboradores na sede da IDES, demonstrando assim o sucesso dessa parceria entre universidades e organizações da sociedade civil. Todos nos aguardavam com empolgação e ansiedade, visto que finalmente ouviriam o que os estudantes da UDESC, que passaram alguns meses dedicados a estudar o funcionamento e a atuação da organização, tinham a dizer. Nós, como alunos, ficamos nervosos frente àquela situação inusitada. A ideia não era vender um produto, mas sim apresentar as

propostas de intervenção de modo que eles compreendessem a importância dessas novas ideias para a organização e que a partir daí trabalhassem para tirar todas do papel. Uma responsabilidade e tanto! Ao finalizar do semestre, todas as atividades foram cumpridas e as intervenções entregues com êxito. O resultado foi recebido pela IDES com muita gratidão, como apresentado na Figura 7, pois um olhar jovial e de renovação faltava por vezes à organização, visto que o quadro dirigente é composto, em sua maioria, por pessoas com idade mais avançada e que fazem parte do grupo gestor há muitos anos. Para os acadêmicos participantes, o momento foi um dos pontos altos da consultoria. Nesse momento a consultoria de processos atingiu seu objetivo e deixou um legado de aprendizado, cumprimos o objetivo de desenvolver o trabalho com a finalidade maior de ajudar a organização a divulgar suas ações, sua capacidade de atendimento e sua transparência contábil, aprimorando sua comunicação com a sociedade.

**Figura 7** - Apresentação dos resultados do Projeto Trevo Solidário aos gestores na IDES



Fonte: imagens próprias.

Podemos concluir dizendo que ambas as apresentações foram momentos de grande satisfação para os estudantes, para a professora e para a organização. A aproximação com essa organização da sociedade civil, e todos os laços criados são fatores difíceis de acontecerem durante a graduação, e isso, por si só, mostra o quanto valeu a pena realizar o Projeto Trevo Solidário com a IDES.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão em organizações da sociedade civil vem indicar uma nova configuração entre Estado e sociedade como forma de enfrentamento das problemáticas mais contemporâneas (DE FRANÇA FILHO, 2008), pois a forma como é realizada a gestão em uma OSC é distinta de qualquer outro tipo de organização, com métodos próprios e conhecimento prático. O relato de experiência apresenta a metodologia do Modelo Trevo, através dela é possível analisar e compreender como ocorre a gestão de uma organização da sociedade civil. Este modelo pode ser utilizado como uma forma de gestão social, pois relaciona tanto aspectos internos da organização como externos.

O Projeto Trevo Solidário pode contribuir para o campo da gestão social, pois foi um processo que articula múltiplos níveis de poder individual e social (FISCHER, 2002). Neste sentido, fica clara a importância da troca de experiências entre sociedade civil, academia, estado, organizações privadas, e outros atores oferecida pelo Projeto, enfatizando assim uma nova forma de gestão eficaz, legítima e compartilhada.

A partir do momento que os recursos para organizações da sociedade civil se encontram cada vez mais escassos, a universidade pode contribuir com aporte às demandas das instituições ao auxiliá-las a compreenderem seus problemas e buscarem soluções sem necessitarem de profissionais externos aos já atuantes. É com essa relevância que o Projeto Trevo Solidário aparece, instigando que mais parcerias como essa sejam concretizadas; incentivando que as organizações saiam dos modelos tradicionais de gestão e atuem cada vez mais em redes; e colocando a academia diretamente na produção de mudança social.

Podemos elencar, dentre os muitos aprendizados advindos desse projeto, a percepção de como é difícil gerir uma organização da sociedade civil, e como essa área carece de profissionais qualificados para que a atuação da organização na comunidade seja efetiva e, principalmente, eficiente. É por isso que o sentimento de poder contribuir, ainda na graduação, para o fortalecimento de uma organização da sociedade civil é inexplicável, e com toda a certeza podemos afirmar que essa experiência abrilhantou o futuro de muitos estudantes envolvidos, já que é um campo de atuação extremamente interessante para Administradores Públicos. Também fica claro, através desse projeto, como trabalhar com diferentes atores é uma necessidade nos dias atuais, independentemente de área, tipo de organização e objetivos. Ter inúmeras percepções a respeito de um problema torna o desenvolvimento de uma solução mais eficaz, e conseqüentemente reduz o percentual de erro da mesma.

A abertura dada a nós pela professora durante todo o projeto, fator crucial para vencer alguns desafios, e a quebra da hierarquia professor-aluno, jamais vivenciada até então, foi um tanto quanto surpreendente, interessante e motivadora de ser trabalhada neste projeto durante a

graduação, pois desenvolvemos um engajamento dos alunos que não era esperado no início da disciplina, já que não foram poucas as vezes que ficamos reunidos em sala muito além do tempo previsto para a duração da aula e, o principal ganho foram os laços de amizade construídos naquele segundo semestre de 2017.

## REFERÊNCIAS

- ANDION, C.; SERVA; M. *Por uma visão positiva da sociedade civil organizada no Brasil*. Revista Venezolana de Economia Social, 4 (7), Dezembro, 2004, p. 7-24.
- ARMANI, D. *Tipos de sistemas de governança em OSC*. 2º Diálogo Ampliado do PDI do Instituto C&A, novembro 2009.
- BOULLOSA, R. F. (Org.). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.
- DE FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. *Definindo gestão social*. Gestão social, p. 27, 2008.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *Planejamento da pesquisa qualitativa – teorias e abordagens*. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- FISCHER, Tânia. *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Casa da Qualidade, 2002.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo, Paz e Terra, 2011.
- GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A.B da. (Org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006.
- INSTITUTO FONTE. *Coleção Caminhos para o desenvolvimento de Organizações da Sociedade Civil*, 2012. Disponível em: <<http://www.institutofonte.org.br/node/1153>>. Acesso em 23 de fevereiro de 2018.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Mapa das Organizações da Sociedade Civil*. Disponível em <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>. Acesso em 10 de abril de 2018.
- NOGUEIRA, M.A. *Um Estado para a Sociedade Civil*. São Paulo: Cortez, 2005.
- PAULA e SILVA, A. L. *Utilizando o Planejamento como Ferramenta de Aprendizagem*. São Paulo: Global, 2003.
- SCHEIN, E. *Princípios da consultoria de processos*. Para construir relações que transformam. São Paulo: Peirópolis, 2008.
- UDESC, Universidade do Estado de Santa Catarina. *Ementa curricular disciplina de Gestão de Organizações do Terceiro Setor*. Disponível em <[http://www.esag.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/729/ementas\\_ppp\\_2007\\_.pdf](http://www.esag.udesc.br/arquivos/id_submenu/729/ementas_ppp_2007_.pdf)> Acesso em 10 de abril de 2018.

## ANÁLISE DE UM ARRANJO PRODUTIVO LOCAL SOB A ÓTICA DA GESTÃO SOCIAL: O CASO DA SOCIEDADE DE AMIGOS DAS ADJACÊNCIAS DA RUA DA ALFÂNDEGA (S.A.A.R.A)

*Lucimara Alexandre da Silva*<sup>22</sup>

*Lamounier Erthal Villela*<sup>23</sup>

*Mara Alexandre da Silva*<sup>24</sup>

### Resumo

O presente artigo tem como objetivo específico analisar as relações que ocorrem durante o desenrolar da participação e da tomada de decisão no Arranjo Produtivo Local (APL) formado pela Sociedade de Amigos das Adjacências da Rua da Alfândega (S.A.A.R.A). Fundada em 5 de outubro de 1962, a S.A.A.R.A é gerida por uma associação composta pelos empresários locais. Dessa maneira, a sua gestão se assemelha ou deveria se assemelhar à social, uma vez que a tomada de decisão e a participação deveriam seguir os moldes prescritos pela mesma. Sendo assim, o presente trabalho buscou analisar através de pesquisa documental e de campo como se dá esse diálogo. Na verdade, buscou-se entender se de fato há dialogicidade, interesse bem compreendido e, participação que fuja da lógica instrumental, tão comum na gestão estratégica. Outro ponto a ser também analisado é o da governança que nas palavras de Villela e Pinto (2009, p. 1068) “por governança entende-se o processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições ou de redes empresariais para alcançar os objetivos discutidos e definidos anteriormente”. Ao analisar as relações existentes na S.A.A.R.A e contrapô-las com os princípios da gestão social o que se observa é que ocorrem sérios desvirtuamentos, deixando em alguns momentos a ideia de que a gestão só é encarada como social devido à existência de uma Associação, apenas por isso. Ausência de dialogicidade, falta de participação até certo ponto intencional e interesses pessoais sendo colocados à frente de interesses coletivos são apenas alguns dos cenários observados.

**Palavras-chave:** Arranjo Produtivo Local. Gestão Social. Governança.

---

<sup>22</sup> Mestranda do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, lucimaraalexandre@id.uff.br

<sup>23</sup> Professor Adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, lamounier.erthal@gmail.com

<sup>24</sup> Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Fitotecnia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, maralexandres@yahoo.com

## **ANALYSIS OF A LOCAL PRODUCTION ARRANGEMENT UNDER THE OPINION OF SOCIAL MANAGEMENT: THE CASE OF THE COMPANY OF FRIENDS OF THE ADJACENCES OF RUA DA ALFÂNDEGA (S.A.A.R.A)**

### **Abstract**

The present article has the specific objective of analyzing the relations that occur during the development of participation and decision making in the Local Productive Arrangement (APL) formed by the Society of Friends of the Adjacencies of Rua da Alfândega (S.A.A.R.A). Founded on October 5, 1962, S.A.A.R.A is managed by an association made up of local entrepreneurs. In this way, its management resembles or should resemble the social, since the decision making and participation should follow the molds prescribed by it. Thus, the present work sought to analyze through documentary and field research how this dialogue takes place. In fact, we tried to understand if there is indeed a dialogue, a well-understood interest, and a participation that runs away from the instrumental logic, so common in strategic management. Another point to be analyzed is that of governance, which, in the words of Villela and Pinto (2009, p.1068) "governance means the process of coordinating actors, social groups, institutions or business networks to achieve the objectives discussed and defined above". When analyzing the existing relationships in SAARA and contrasting them with the principles of social management, what is observed is that serious misrepresentations occur, leaving in some moments the idea that management is only perceived as social because of the existence of an Association, only that is why. Lack of dialogue, lack of participation to some degree intentional and personal interests being placed at the head of collective interests are just some of the scenarios observed.

**Keywords:** Local Productive Arrangement. Social Management. Governance.



## 1 INTRODUÇÃO

Fundada há 56 anos por Demétrio Habib e mais dezesseis comerciantes a Sociedade de Amigos das Adjacências da Rua da Alfândega se transformou nos dias atuais no maior shopping a céu aberto da América Latina. Composta por onze ruas e dona de uma concentração multicultural e étnica impossível de não se notar, a S.A.A.R.A é gerida por uma Associação composta pelos empresários locais. Dessa maneira, a sua gestão se assemelha ou deveria se assemelhar à social, uma vez que a tomada de decisão e a participação deveriam seguir os moldes prescritos pela mesma. Sendo assim, o presente trabalho buscou analisar através da pesquisa de campo como se dá essa tomada de decisão, como se dá esse diálogo. Na verdade, buscou-se entender se de fato há dialogicidade, interesse bem compreendido e, participação que fuja do universo da lógica instrumental, tão comum na gestão estratégica. Outro ponto também importante de ser analisado é o da governança que segundo Villela e Pinto (2009, p.1068), “por governança entende-se o processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições ou de redes empresariais para alcançar objetivos discutidos e definidos coletivamente”. Em se tratando do referencial teórico ele se preocupou em expor conceitos, realizar resgates históricos e de no fim contrapor teoria à prática.

## 2. DESENVOLVIMENTO

### 2.1 GESTÃO SOCIAL: A PREVALÊNCIA DO BEM COMUM

Assunto muito em voga nos dias atuais a gestão social é umas das principais armas na busca de um desenvolvimento equânime para as regiões. Como lembram Pimentel e Pimentel (2010), essa modalidade de gestão se encontra baseada em laços de solidariedade e no combate à lógica individualista e instrumental cunhada e largamente utilizada pela gestão estratégica, que acaba por afetar fortemente a coletividade.

Na gestão social há, de maneira diferente, o desenvolvimento de formas de gestão que se fundamentam na racionalidade substantiva, onde os valores sociais, as formas de solidariedade e espontaneidade, os laços sociais e a própria natureza da organização ou do bem a ser gerido, bem como a sua escala de abrangência se colocam acima dos procedimentos instrumentais de cálculo (PIMENTEL e PIMENTEL, 2010, p.4).

Avançando no assunto, Cançado, Sausen e Villela (2013), expõe que esse tipo de gestão por se basear em uma tomada de decisão estruturada no entendimento e na dialogicidade, parte do interesse bem compreendido, ou seja, o bem-estar coletivo é o que de fato conta. Pois,

quando os interesses coletivos estão sendo defendidos, na verdade, os interesses individuais também estão, uma vez que a melhora defendida pela coletividade terá reflexos nas vidas de todos. Tendo encontrado seu espaço na esfera pública, a gestão social eleva os atores pertencentes de um território ao posto de protagonistas do desenvolvimento, pois promove a interação e a participação dos mesmos (KRONEMBERGER e GUEDES, 2014). À noção de esfera pública Cançado (2011), acrescenta que é nela que ocorrem os contatos entre Estado, sociedade e mercado. Essa esfera pública, segundo Tenório (2016) deve ser um local onde há a prevalência da discussão e da igualdade dos direitos sociais, políticos e civis e a ausência de qualquer forma de constrangimento, levando à conservação dos princípios da cidadania deliberativa. Jacobi (1999), acrescenta que essa participação, que voltou à tona na década de 1990 se caracteriza como um importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil e que juntamente a isso traz questionamentos sobre o papel do 1º setor como único agente indutor das políticas sociais.

Essa participação também acrescenta um sentido mais amplo à ideia de desenvolvimento sustentável, pois a partir de agora não apenas o viés ecológico é levado em conta. Assim, a ideia de sustentabilidade implica na prevalência da premissa de que é preciso estabelecer uma limitação definida nas possibilidades de crescimento e um conjunto de iniciativas que levem em conta a existência de interlocutores e participantes sociais relevantes e ativos através de práticas educativas e de um processo de diálogo informado, o que reforça um sentimento de corresponsabilização e de constituição de valores éticos. Isto também implica em que uma política de desenvolvimento na direção de uma sociedade sustentável e não pode ignorar nem as dimensões culturais, nem as relações de poder existentes e, muito menos, o reconhecimento das limitações ecológicas, sob a pena de apenas manter um padrão predatório de desenvolvimento (JACOBI, 1999, p.42).

É de extrema importância que as ações que se referem ao desenvolvimento sustentável levem em consideração a noção de democracia, uma vez que os atores sociais distintos possuem também projetos sociais diferentes, o que traz à tona a necessidade de se entender o desenvolvimento como uma construção de caráter primeiramente local/regional (OLIVEIRA, 2007). Tida como um espaço anti-hegemônico, onde novos laços de solidariedade são aprofundados e onde a heterarquia assume contornos bem definidos, a gestão social tem objetivos claramente não econômicos, nesse espaço, esses objetivos são apenas um meio para as realizações políticas, culturais e ecológicas (PIMENTEL e PIMENTEL, 2010). Embora essa tomada de decisão repleta de dialogicidade, heterarquia, emancipação, entendimento e inteligibilidade assumam a forma de um tipo ideal weberiano, é importante esclarecer que sempre

a transparência através da coletivização de informações é uma condição primordial para o processo. A assimetria de informações tão comum na gestão estratégica, não pode ocorrer aqui, pois se ocorrer acaba por ferir seriamente o processo (CANÇADO, SAUSEN e VILLELA 2013). Outro empecilho que pode vir a ocorrer e a comprometer o andamento da gestão social reside na cultura brasileira. Cançado (2011), acredita que pela noção da ideia do bem comum ser escassa e praticamente desconhecida pela sociedade brasileira, os interesses particulares sempre sobrepõem-se aos interesses coletivos, prejudicando o interesse bem compreendido e inviabilizando a gestão social.

Após esse apanhado de informações, segue abaixo uma tabela que sintetiza as características da gestão social (Quadro1):

**Quadro1** - Características da Gestão Social:

<b>Dimensão</b>	<b>Gestão Social</b>
Ponto de partida	Participação/Bem viver
Racionalidade	Comunicativa/Dialógica
Tomada de decisão	Tomada de decisão coletiva, balizada pelo interesse bem compreendido
Transparência	Informações disponíveis, baseadas na intersubjetividade, tornando possível a dialogicidade
Espaço	Esfera Pública
Finalidade	Interesse bem compreendido/bem comum
Método	Teoria crítica
Concepção de estrutura organizacional	Heterarquia
Premissas teóricas	Sociologia
<i>Modus operandi</i>	Cooperação
Benefícios	Melhoria da qualidade de vida
Dimensão temporal	Sustentabilidade - longo prazo

Fonte: CANÇADO, A.C; SAUSEN, J.O.; VILLELA, L.E, 2013.<sup>25</sup>

## 2.2 ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APL S) E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Segundo Alvarenga et. al (2013, p. 18), Arranjos Produtivos Locais (APL s) se caracterizam

[...] como aglomerações com território definido e agentes envolvidos em sua constante transformação que, possuam atividades de interesse em comum e também uma conexão entre si. Assim, os arranjos produtivos locais por terem

<sup>25</sup> CANÇADO, A.; SAUSEN, J. O.; VILLELA, L. E. Gestão social versus gestão estratégica. In. Gestão Social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013. p 15-86.

um caráter inovativo e evolutivo, possuem relações de interdependência entre os atores, são bem articulados com seus pares/parceiros e clientes em potencial, além de terem um vínculo consistente.

Ainda segundo Cardoso, Carneiro e Rodrigues (2014, p. 7).

Mas especificamente, o APL é uma aglomeração de empresas, localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva, e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com os outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa. [...] ao contrário dos demais empreendimentos coletivos, o APL não se constitui sob a forma de uma pessoa jurídica ou é determinado por um contrato.

Para a caracterização de um APL, deve-se levar em consideração três pré-requisitos (CARDOSO, CARNEIRO e RODRIGUES, 2014)

- escala (valor de produção, nº de empresas/empreendedores etc.);
- contiguidade territorial (ligada à proximidade física e/ou facilidade de contatos entre seus agentes);
- importância relativa (variáveis microrregionais/estaduais, nacionais).

De posse desses conceitos, torna-se importante acentuar que a atuação das empresas de um APL se tornará mais eficaz se houver capacidade de exploração das sinergias existentes por conta de sua proximidade ou da similaridade de seus processos produtivos, observando-se que pequenas e médias empresas possuem a capacidade de afetar a demanda de forma positiva, pois esse apoio mútuo exercido entre elas as tornam capazes de melhorar o nível dos serviços e de também diminuir os custos (SOUZA FILHO *et. al*, 2013).

Levando em conta a exploração das sinergias, ainda Souza Filho *et.al* (2013), chamam a atenção para o fato de que um arranjo produtivo se divide em duas dimensões: uma horizontal e outra vertical. Sendo assim, um APL de dimensão horizontal é constituído por empresas que exercem atividades similares, o que acaba por facilitar a troca de informações. Já a dimensão vertical é composta por empresas que executam atividades distintas, porém complementares. Marini e Silva (2014) acrescentam que um APL não é constituído apenas de empresas em um modo geral, ele também inclui outros agentes como: órgãos de apoio e fomento, universidades e centros tecnológicos, instituições públicas e órgãos governamentais, associações de classe. Em relação ao grau de desenvolvimento, os APL's se classificam em três (CARDOSO, CARNEIRO e RODRIGUES, 2014):

- Arranjos incipientes: são desarticulados, e com ausência de lideranças legítima. Falta-lhe uma real integração entre as empresas e poder público.

- Arranjos em desenvolvimento: as lideranças são mais articuladas e legitimadas, sendo que há a defesa dos interesses regionais e não particulares. Preocupam-se com os demais elos da cadeia, havendo impacto direto sobre a qualidade dos produtos.
- Arranjos desenvolvidos (Sistemas Produtivos e Inovativos Locais): aqui há a interdependência, e vínculos consistentes que resultam em interação, aprendizagem e cooperação, o que possibilita inovação de produtos, formatos e processos da organização, gerando aqui maior competitividade e capacitação.

Ainda no que se refere às características de um arranjo produtivo, Pecqueur (2009, p. 89) lembra que “as empresas estão, ao mesmo tempo, unidas e posicionadas em parceria, face ao mercado, e sozinhas na concorrência com os seus clientes”. Reconhecendo a importância de tal cooperação entre empresas, Alvarenga et. al (2013) acrescentam que essas fontes locais de inovação são catalisadores para o desenvolvimento territorial. Aliado a essa perspectiva, Wolff (2014) expõe que os APL’s se integram fortemente à noção de desenvolvimento, pois são considerados uma política pública que é capaz de trazer dinamismo às empresas de pequeno e microporte, se valendo não apenas das propensões econômicas, mas também de políticas culturais e sociais característicos ao capital social das localidades.

Ainda segundo o autor, as políticas de empreendedorismo são vistas como um fator chave para a perseguição do desenvolvimento local sustentável, uma vez que desenvolvem ações para empreendimentos que mesmo pequenos, são dotados de poder de inovação. Se apresentando assim mais uma vez na figura do desenvolvimento local um enfrentamento forte aos efeitos sociais que as políticas neoliberais geraram ao longo do tempo. Inclusive, é correto dizer que após mais de uma década as mais variadas ações para produzir atividades produtivas em um território ganharam vida por meio da noção de arranjo produtivo local. Transformando a ideia da integração de sujeitos e ações organizacionais em uma dura combatente da dinâmica da competitividade capitalista (BARBOSA, 2016).

Ainda no sentido do desenvolvimento territorial é importante notar que:

As ações dos governos Lula e Dilma demonstram que o artefato APL se mistura como estratégia do ambíguo “neodesenvolvimentismo”, o que é perceptível na recondução de políticas pelos órgãos federais no período. Um exemplo mais emblemático dessa arregimentação dos aparelhos de governo para a área é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que a partir de 2007, definiu o desenvolvimento regional por meio de APL’s como meio coesivo para o desenvolvimento nacional. Para o banco, os APL’s são mecanismos estruturantes da dinamização econômica em dois sentidos: quando amparam os grandes e vários projetos de infraestrutura, como energia, logística, celulose, minério de ferro, petroquímica, hidrelétricas e demais ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), quando se

voltam para as áreas sem investimentos econômicos e distantes dos investimentos usuais do BNDES. (BARBOSA, 2016. p. 177).

### 2.3. S.A.A.R.A: BREVE CONTEXTO HISTÓRICO

**Figura 1** - Localização da Sociedade de Amigos das Adjacências da Rua da Alfândega



Fonte: wikiwand.<sup>26</sup>

Como dito por Pontim (2011), a história da Sociedade de Amigos das Adjacências da Rua da Alfândega (S.A.A.R.A), se inicia em meados do século XIX e início do século XX com a chegada de imigrantes árabes, judeus, libaneses e principalmente sírios ao país fugindo de perseguições religiosas e em busca de melhores condições de vida. A rua da Alfândega, conhecida como a “rua dos turcos”, naquela época era tanto um ponto de chegada para os imigrantes recém chegados como também um lugar onde inúmeras culturas e diferentes povos se relacionavam. Tendo nas reformas urbanas da cidade do Rio de Janeiro o ponto crucial para a real união dos imigrantes que desejavam a conservação do “espaço árabe da cidade”, em 5 de agosto de 1962 é idealizada e criada por Demétrio Habib e mais 16 comerciantes a S.A.A.R.A : Sociedade de Amigos das Adjacências da Rua da Alfândega (PONTIM, 2011). Tal união se

<sup>26</sup> Disponível em: [www.wikiwand.com/pt/Sociedades\\_de\\_Amigos\\_das\\_Adjacencias\\_da\\_Rua\\_da\\_Alfandega](http://www.wikiwand.com/pt/Sociedades_de_Amigos_das_Adjacencias_da_Rua_da_Alfandega)  
 Acesso em: 23 nov. 2016.

deu não apenas pela necessidade da representação dos interesses dos comerciantes perante o Estado, mas também por conta da necessidade de se abortar o projeto da Via Diagonal que tinha como intuito “ligar a Central ao Bairro da Lapa, cortando aquela região conhecida como Zona do Centro, Pequena Turquia e que futuramente seria a S.A.A.R.A ao meio, entre o Campo de Santana e a Rua Regente Feijó” (PONTIM, 2011, p.9). Na época, embora tal projeto já tivesse sido aprovado, essa mobilização dos comerciantes conseguiu que o então governador do então Governo da Guanabara a não colocá-la em prática. Nos dias de hoje, sendo considerado o maior shopping a céu aberto da América Latina, o S.A.A.R.A apresenta uma dinâmica de movimentação de pessoas e de mercadorias intensa, sendo a Avenida Passos a rua de maior fluxo de trânsito (COSTA, 2009).

O S.A.A.R.A dispõe de uma vasta rede de transportes coletivos que ligam todos os pontos da cidade e de vários municípios do Estado do Rio de Janeiro, tendo próximas duas estações de metrô que ligam vários pontos da cidade, estando localizada próxima a conhecida estação de trens. É ainda integrada por várias opções de transportes alternativos amplamente utilizados como forma de complementar uma rede ainda deficiente para a demanda. O conjunto de sistema de transporte intermodal faz crer que o S.A.A.R.A apresenta adequadas condições de acesso para um mercado popular, por apresentar um grande fluxo de pessoas (COSTA, 2009.p.11).

Em relação à Sociedade, na década de 1990 ela foi responsável por dirimir os problemas que surgiram com a chegada dos imigrantes asiáticos ao local. Na verdade, reações que beiravam a intolerância e a xenofobia ocorreram e esse fato fez com que as principais lideranças se mobilizassem em prol dos novos moradores, conservando assim o status de pequena “ONU brasileira” (PONTIM, 2011).

## 2.4 GESTÃO SOCIAL: TEORIA X PRÁTICA

Com intuito de realizar uma comparação entre teoria e prática no que se refere à gestão social desenvolvida na S.A.A.R.A e os conceitos expostos por autores como Tenório (2016), Cançado, Sausen e Villela (2013), Kronemberger e Guedes (2014), segue abaixo uma tabela comparativa. Esse quadro (2) é composto por teorias que regem o campo da gestão social e também pela prática, que foi observada através da entrevista realizada na Sociedade de Amigos das Adjacências da Rua da Alfândega.

**Quadro 2 - Gestão social: teoria x prática**

<b>Teoria</b>	<b>Prática</b>
A gestão social se encontra baseada em laços de solidariedade e no combate à lógica individualista/instrumental.	“O nosso surgimento (empresa) e nosso sucesso tem muito a ver com a união ocorrida no anos 1960. Por conta dessa união, uma

	<p>reforma que iria ocorrer não ocorreu, e acabou livrando muitas casas e lojas de serem destruídas”.</p>
<p>Esse tipo de gestão por se basear em uma tomada de decisão estruturada no entendimento e na dialogicidade, parte do interesse bem compreendido, ou seja, o bem-estar coletivo é o que de fato conta.</p>	<p>“A forma que encontramos das pessoas contribuírem com a Associação é através de eventos, mantendo um bom contato com os órgãos públicos.... pois temos problemas com furto, com camelô e por meio da conversa com os órgãos públicos nós vamos tentando amenizar”. Mas muitas vezes os comerciantes que mais precisam e também os que mais reclamam nunca se dispõem a largar as lojas para irem à Prefeitura, às reuniões com o prefeito Eduardo Paes, que na verdade me surpreendeu e é um amigo nosso [...]. Na verdade, em duas reuniões que ocorreram aqui na S.A.A.RA numa sexta-feira às 18 h, poucos eram os que estavam aqui, poucos foram os que aguentaram, a maioria dizia: não, não vou ficar! Tinha mais secretário que comerciante”.</p>
<p>A gestão social ocorre na esfera pública, que deve ser um local onde há a prevalência da discussão e da igualdade dos direitos sociais, políticos e civis e a ausência de qualquer forma de constrangimento, levando à conservação dos princípios da cidadania deliberativa.</p>	<p>“Nós tentamos durante anos ajudar o presidente (Ênio Bittencourt, falecido esse ano), tentamos entrar para ajudar, mas na verdade a geração entre a nossa e a do Ênio, ela largou o Ênio, deixou ele sozinho. Ele teve que se virar! Então quando nós chegamos e dissemos: Presidente, deixe a gente te ajudar, vamos fazer juntos, o senhor vai administrando e a gente vai tocando o dia a dia. Ele não aceitou! Foi relutante, ele também já estava com uma idade avançada, já “tava” achando que a gente queria tomar (o lugar dele), sendo que a gente nem tem tempo... ele largava as coisas dele para tomar conta da S.A.A.R.A, ninguém ajudava, ele passava o dia todo tomando conta. E muitas vezes, por conta de ninguém ajudar acabava tomando decisões importantes sozinho, sem muitas vezes conversar com a gente, sem nos consultar. Muitas vezes fomos pegos de surpresa por decisões que ele tomava, muitas vezes não havia diálogo. Por isso criamos uma nova associação para ver o que acontece, a outra antiga associação foi minguando, minguando... Na verdade há algum tempo, ela já não tinha eleição, nós acabamos deixando. Quem acabou ficando com o espólio, tomando conta no final foram as filhas do presidente Ênio, elas mesmas não</p>



	<p>estavam interessadas... elas têm lojas “pra tocar”, elas têm que tocar as vidas delas, elas também tiveram muitos aborrecimentos no processo.... E nós entramos na nova associação, estamos muito bem com muitos órgãos públicos. Estamos no 2º presidente, já está em quatro para cinco anos e é justamente para ter uma renovação. Você vê, somos uma associação e estamos com cinco anos e estamos indo para o 2º presidente”.</p>
<p>Prevalência do bem – comum</p>	<p>“As pessoas falam, dão muita opinião. Mas na verdade, na hora de botar a mão, as pessoas não querem trabalhar, querem ficar no conforto delas trabalhando. É só olhar pro presidente Ênio que tinha que largar as coisas dele “pra” cuidar sozinho daqui. Nós somos mais de quinhentas lojas. Como um senhor de idade avançada iria conseguir cuidar de tudo? Não conseguia e acabava fazendo as coisas do jeito dele. Por isso devemos muito à ele, ao Dr. Demétrio Habib, aos antigos comerciantes... meu pai morreu como vice presidente da S.A.A.R.A”.</p>
<p>Governança (capacidade de união em prol do atingimento de um objetivo)</p>	<p>“Sozinhos não vamos conseguir nada! A gente tenta explicar isso aos comerciantes. Mas se unindo a gente pode conseguir muita coisa, acho que as associações de moradores, as associações comerciais podem conseguir muitas coisas. Não adianta você ser uma flecha e bater na Prefeitura sozinho. Você pode ter um vazamento em frente a sua casa e ligar pro 1746 e a SEDAE vir resolver. Mas pra resolução de um problema grande é necessária a união. Quantas vezes eu já larguei aqui pra ir na Secretaria de Ordem Pública, pra ir na prefeitura? É trabalho voluntário, não ganho nada com isso. Poucos são os que fazem! Tanto é que somos mais de quinhentas lojas e poucos são os que participam. Tem gente aqui que tem oito lojas e que não participa com nenhuma (loja) da associação”.</p>

Fonte: elaborado pela autora com base na entrevista realizada.

### 3 METODOLOGIA

Tendo em mente que o trabalho deveria contar com uma pesquisa de campo, a primeira medida tomada foi o pedido de uma carta de apresentação junto à coordenação do programa de

Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT). Com a carta em mãos, a segunda medida foi fazer um reconhecimento da área da S.A.A.R.A, esse reconhecimento envolveu a pesquisa de itinerários de ônibus e de metrô. Uma vez em poder dos horários dos meios de transporte, se seguiu para o campo. Foram realizadas três visitas ao local, com intervalos de uma semana cada. As visitas se dividiram em:

- 1ª visita: reconhecimento da área, fotografias das ruas e tentativa de manter contato com algum integrante da Associação. Há o agendamento de uma entrevista com um dos fundadores da nova Associação.
- 2ª visita: ida ao local para a realização da entrevista que não ocorre por conta de problemas na loja do entrevistado. Tentativa de contato com outros comerciantes sem sucesso.
- 3ª visita: há a realização da entrevista.

Em relação à pesquisa realizada, ela pode ser classificada como exploratória. Tal tipo de estudo, embora possa parecer simples, não retira do pesquisador a necessidade de uma pesquisa mais aprofundada que conte com uma qualificada revisão de literatura, assim como com questionários e entrevistas (TRIVIÑOS, 1989). Como lembram Tachizawa e Mendes (2006), a realização desse tipo de estudo torna possível que o pesquisador demonstre através da reunião de elementos o porquê da sua escolha de projeto e da definição do tema. Para o início do trabalho se utilizou a pesquisa bibliográfica (documentação indireta), que se caracterizou pela leitura de artigos acerca do tema estudado. Essa leitura e entendimento são importantes para que o assunto se torne familiar ao pesquisador, tendo como objetivo a construção de um considerável aporte de conhecimento a respeito do tema (PÁDUA, 2004). Levando adiante a pesquisa de campo, a entrevista foi a ferramenta utilizada. Amplamente utilizada na pesquisa qualitativa durante a coleta de dados, a entrevista tem como objetivo a obtenção de informações por meio da fala dos entrevistados (TOZONI- REIS, 2010). Ainda segundo a autora, é considerada uma entrevista todo diálogo estabelecido pelo pesquisador com o intuito de obter informações. Sendo a entrevista podendo ser classificada em: estruturada, semiestruturada e não estruturada, no caso do trabalho desenvolvido, a entrevista semiestruturada foi a opção escolhida. E embora essa modalidade de entrevista exija uma grande habilidade do entrevistador, sendo recomendada a sua realização apenas pelos mais experientes, tal modelo foi escolhido pois permite, devido a sua abertura, que outras questões surjam no decorrer da conversa tornando-a algo não engessado e possivelmente mais produtivo.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A analisar as relações existentes na S.A.A.R.A e contrapô-las com os princípios da gestão social o que se observa é que ocorrem sérios desvirtuamentos, deixando em alguns momentos a ideia de que a gestão só é encarada como social devido à existência de uma Associação, apenas por isso. Ausência de dialogicidade, falta de participação até certo ponto intencional e interesses pessoais sendo colocados à frente de interesses coletivos são apenas alguns dos cenários observados. Na realidade, aqui também se reproduz a lógica de que apenas um indivíduo deve se preocupar com o bem estar da coletividade, pois muito se reclama e nada se faz. Assim ocorreu na Associação passada, que contou com a presidência longa do senhor Ênio Bittencourt (fato criticado) e assim se dá na atual. Em um mundo de mais de oitocentas lojas, apenas poucos se comprometem a ir atrás e a largar os seus negócios para resolver problemas que afetam a todos ali, como: altos índices de assaltos, melhora na rede de transporte e até a manutenção da estrutura do local (banheiros, calçadas e afins).

Como lembrou o entrevistado “em uma reunião realizada aqui em uma sexta- feira às 18 horas com o prefeito tinha mais secretários que comerciantes”. Fato que demonstra o desinteresse em participar, mas não em reclamar. É lógico que apenas a ausência da participação por questões egoístas não compromete por completo a gestão social, isso é fato, porém no caso da S.A.A.R.A o que se deu durante anos ( fruto desse descaso), foi o corte da tentativa de outras pessoas além do presidente opinarem em questões relevantes para a coletividade, fato que extingue a gestão social e traz à tona a gestão estratégica, onde o monólogo e a hierarquia são uma constante se diferenciando profundamente da primeira, onde como lembram Villela e Pinto (2009, p. 1076):

[...] as relações devem ser dialógicas e não mais monológicas. É por intermédio do diálogo que se elabora o consenso entre s indivíduos, tal consenso busca o bem comum e a participação dos atores envolvidos em uma determinada ação. O monólogo, ao contrário, se expressa pelas relações de autoridade e de definição dos níveis hierárquicos, com rigidez de papeis, agredindo o conceito de governança. Assim, os atores envolvidos em uma dada governança discutem seus projetos e definem seus objetivos comuns, na solução de problemas que conduzem às convicções dos tores envolvidos”.

## REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, R.A.M. et. al. Arranjo Produtivo Local e desenvolvimento sustentável: uma relação sinérgica no município de Marco (CE). RAM, **Revista de Adm. Mackenzie**, v.14, n° 5, São Paulo, SP. set/out. 2013 p.15-13.
- BARBOSA, R.N de C. Arranjo Produtivo Local, política do espaço e flexibilização do trabalho. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n° 125, p. 167-188, jan/abril 2016.
- CANÇADO, A.; SAUSEN, J. O.; VILLELA, L. E. Gestão social versus gestão estratégica. **In. Gestão Social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013. p 15-86.
- CARDOSO, U.C., CARNEIRO, V.L.N., RODRIGUES, E.R.Q. **APL: Arranjo Produtivo Local** – Brasília: SEBRAE, 2014.
- COSTA, E.G da. Avaliação da Gestão Social no Polo Comercial S.A.A.R.A situado no centro da cidade do Rio de Janeiro. 2009. 145 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Desenvolvimento), Faculdade Estácio de Sá, 2009.
- JACOBI, P. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**8 (1): 31-48, 1999.
- KRONEMBERGER, T. S.; GUEDES, C.A.M. Desenvolvimento territorial rural com gestão social: em estudo exploratório entre Brasil e Argentina. **Organizações rurais e agroindústrias, Lavras**, v.16, n.2, p. 233-246, 2014.
- MARINI, M. J.; SILVA, C. L.da. A mensuração do potencial interno de desenvolvimento de um Arranjo Produtivo Local: uma proposta de aplicação prática. Urbe. **Revista brasileira de Gestão Urbana** (BrazilianJournalofUrban Management) v.6, n° 2, p. 236-248, maio/ago 2014.
- OLIVEIRA, C.M. Desenvolvimento sustentável: uma discussão ambiental e social. In. Jornada Internacional de Políticas Públicas, III, 2007, São Luis, MA. **Questão social e desenvolvimento no séc XXI**.
- PÁDUA, E. M. M de. **Metodologia da Pesquisa**: abordagens teórico prática. 10ª ed. rev. e atual. Campinas, SP: Papirus, 2004.
- PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. **Política e Sociedade**, n° 14, abril de 2009.
- PONTIM, M. S.A.A.R.A: caleidoscópio étnico no Rio de Janeiro. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História- ANPUH. São Paulo, julho 2011.
- SOUZA FILHO, O.V. et. al. “Um arranjo produtivo local em xeque: campo, habitus e capital simbólico em um Arranjo Produtivo Local moveleiro em Minas Gerais. **R.adm**, São Paulo,v.48, n° 4, p. 671-687, out/nov/dez 2013.

TACHIZAWA, T.; MENDES, G. **Como fazer monografia na prática**. 12<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TENORIO, F.; KRONEMBERGER, T. S. Gestão social: conceito. In. \_\_\_\_\_ (Org). **Gestão social e conselhos gestores**: Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2016. p 13-34.

TOZONI-REIS, M. F de C. **Metodologia da Pesquisa**. 2<sup>a</sup> ed. Curitiba, PR: IESDE Brasil S.A, 2010.

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

VILLELA, L.E.; PINTO, M.C.S. Governança e Gestão Social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APL's) de confecções no estado do Rio de Janeiro. **RAP** – Rio de Janeiro 43 (5): 1067-1089, set/out, 2009.

WOLFF, S. Desenvolvimento local, empreendedorismo e “governança” urbana: onde está o trabalho nesse contexto? **Caderno CRH**, Salvador, v.27, n° 70, p.131-150. Jan/Abril 2014.

## ZONEAMENTO URBANO E SAÚDE AMBIENTAL: UM ESTUDO SOBRE AS MUDANÇAS LEGAIS DAS ZONAS ESPECIAIS DO PLANO DIRETOR DE JUAZEIRO DO NORTE-CE

*Diones Gomes da Silva*<sup>27</sup>  
*Maria Aparecida Fernandes*<sup>28</sup>  
*Helayne Candido Pereira*<sup>29</sup>

### Resumo

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano é uma ferramenta para a garantia do direito do cidadão a promoção da saúde e um meio ambiente equilibrado a partir das premissas da sustentabilidade, esse instrumento garante por lei a aplicação de políticas públicas urbanas do planejamento urbano através da participação popular que garantam e orientem o processo de transformação do município. Esse trabalho teve como objetivo analisar as alterações de zoneamento nas Zonas Especiais (ZEs) do plano diretor de Juazeiro do Norte – Ce e seus impactos para a saúde ambiental. Pesquisa do tipo exploratório descritivo, com abordagem qualitativa, realizando-se um estudo documental no Plano Diretor para análise das mudanças legais sofridas pelo mesmo referente às mudanças de zoneamento ocorridas nas zonas especiais no município de Juazeiro do norte-CE. Observou-se que problemas como a não revisão do PDDU com participação popular contribuem para que a política de planejamento urbano venha a servir um modelo de desenvolvimento que não respeita a sustentabilidade socioambiental e continue garantindo o interesse de grupos políticos e não o interesse público, afetando a saúde ambiental das comunidades exaltando ainda mais as iniquidades em saúde.

**Palavras-chave:** Plano Diretor. Zoneamento Especial. Saúde Ambiental.

---

<sup>27</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional sustentável (PRODER/UFCA), Graduado em Ciências Biológicas (URCA), [dhiones.gomes@hotmail.com](mailto:dhiones.gomes@hotmail.com).

<sup>28</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional Sustentável (Proder/UFCA), Técnica em Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte-CE, [aparecidaferma@gmail.com](mailto:aparecidaferma@gmail.com).

<sup>29</sup> Graduada em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba, Mestre em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UEPB) e atualmente doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF), [lajnecandido5@gmail.com](mailto:lajnecandido5@gmail.com).

## **URBAN ZONING AND ENVIRONMENTAL HEALTH: A STUDY ON LEGAL CHANGES IN THE SPECIAL AREAS OF JUAZEIRO DO NORTE CITY PLAN**

### **Abstract**

The Urban Development of the Land-Use Planning is a tool for guaranteeing citizens' right to health promotion and a balanced environment based on the sustainability assumptions. This instrument guarantees by law the use of urban public policies of urban planning through popular participation to ensure and guide the city's transformation process. This study aimed to analyze the zoning changes in the Special Zones (SZs) of the land-use planning of Juazeiro do Norte - Ce and their impacts on environmental health. It was conducted a descriptive exploratory survey with a qualitative approach. A documentary study was carried out in the Master Plan to analyze the legal changes undergone by the same regarding the zoning changes that occurred in the special zones in the municipality of Juazeiro do Norte-CE. It was observed that problems such as the non-revision of the UDLUP with popular participation contribute to urban planning policy to serve a model of development that does not respect social and environmental sustainability and continue ensuring the interest of certain political groups and not the public interest, affecting the environmental health of communities.

**Keywords:** Land-Use Planning. Special Zoning. Environmental Health

## 1 INTRODUÇÃO

A questão urbana é um tema que nas últimas décadas vem gerando discussões que partem tanto da academia quanto do poder público. A urbanização acelerada das cidades pressiona a criação de instrumentos que sirvam a resolver os problemas gerados pelo desenvolvimento urbano das cidades brasileiras.

O Plano Diretor é reconhecido como instrumento oficial e legal para o processo do planejamento urbano regulamentado pelo Estatuto da Cidade, cujo principal objetivo é garantir por lei a aplicação de políticas públicas urbanas do planejamento urbano através da participação popular que garantam e orientem o processo de transformação do município, assegurando uma melhor qualidade de vida a seus habitantes (MOREIRA, 2008).

Como modelo de organização do espaço urbano, o zoneamento surge como parte fundamental dos planos diretores no Brasil que segundo Barbosa e Carvalho (2010) “é uma forma de planejamento físico territorial, é o dispositivo legal que o planejamento urbano tem para a implantação de planos de uso do solo, assegurando a distribuição adequada dos usos do solo em uma área urbana”.

Ademais, o zoneamento tem um papel importante de dirimir as questões ambientais influenciando a forma de uso e ocupação do solo impactando o meio ambiente e afetando diretamente a saúde ambiental da população.

A organização dos territórios utiliza como principal estratégia a ampliação do conceito de saúde e de qualidade de vida, propondo a articulação com outros setores, como habitação, urbanismo, meio ambiente, educação, cultura, trabalho, economia, justiça, transporte e lazer, entre outros. Além do trabalho intersetorial, é necessário também a observância dos determinantes sociais de saúde, de modo a favorecer uma maior mobilização social na implementação de ações que promovam a sustentabilidade, a defesa pública da saúde a equidade e a justiça social (COHEN, 2004).

Albuquerque e Silva (2014) entendem o significado de saúde como “estar vivo” e em condição de nos objetivarmos como humanos dentro de um processo ecossistêmico de um território, de realizarmos em cada um de nós o máximo dentro do que a humanidade já estabeleceu como possibilidade, torna-se muito claro que essa objetivação depende não somente da regularidade anatomofuncional do corpo, mas também da possibilidade de apropriação daquilo que a humanidade produziu.

Os produtos humanos aos quais os autores se referem e dos quais necessitamos para nos objetivarmos incluem: alimentos, moradia, educação, meio ambiente, transporte, serviços de



saúde, hábitos ou estilos de vida, entre outros, denominados de ‘determinantes sociais de saúde (DSS) que constitui um requisito para uma vida plena em sociedade e deve ser gerado tanto pelo estado como pelo cidadão através de processos coletivos.

Os DSS estão vinculados aos comportamentos individuais e às condições de vida e trabalho, bem como à macroestrutura econômica, social, cultural e arquitetura urbana. Seriam os “fatores sociais, econômicos, culturais, étnico-raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam a ocorrência de problemas de saúde e seus fatores de risco na população” (CNDSS, 2008). Com base em vários autores, Buss e Filho (2007) apontam três gerações de estudos sobre as iniquidades em saúde, onde a primeira geração se dedicou a descrever as relações entre pobreza e saúde; a segunda, a descrever os gradientes de saúde de acordo com vários critérios de estratificação socioeconômica; e a terceira e atual geração está dedicada principalmente aos estudos dos mecanismos de produção das iniquidades mediante a ocupação do território com fins ao desenvolvimento econômico, não levando em consideração a preservação dos recursos naturais e o bem-estar humano.

Para os autores supracitados, o principal desafio dos estudos sobre as relações entre determinantes sociais em saúde consiste em estabelecer uma hierarquia de determinações entre os fatores mais gerais de natureza social, econômica, política e as mediações através das quais esses fatores incidem sobre a situação de saúde de grupos e pessoas, já que a relação de determinação não é uma simples relação direta de causa-efeito.

No Brasil DSS estão expressos na Constituição Federal 1988 quando se afirma que a saúde é um direito fundamental sendo expresso no título destinado à ordem social, que tem como objetivo o bem-estar e a justiça social e ambiental corroborando para efetivação da saúde ambiental que assiste o impacto direto que ações do homem exercem na natureza e como esta se revolta contra o próprio homem. Nessa perspectiva, no seu Art. 6º, se estabelece como direitos sociais fundamentais a estrutura urbana, moradia, educação, a saúde, meio ambiente saudável, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância. A Lei orgânica do SUS 8080/90 orientada sobre os princípios da solidariedade e universalidade expressa em seu art. 3º o nível de saúde através da organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

O território é responsável por a busca dos valores sociais e culturais e da construção de uma estratégia de valoração da vida, é nesse espaço que acontece a interação dos processos econômicos e das políticas sociais de direito fundamental atribuindo às comunidades a

possibilidade de se rever diante da globalização, ampliando sua visão e sua consciência, impondo um novo pensamento do mundo para transformar suas más condições em favor da vida (RIGOTTO e AUGUSTO, 2006).

É nessa perspectiva da transformação do território que o desenvolvimento sustentável também dialoga com os determinantes sociais da saúde sendo retratados recentemente pela organização das Nações, os governos e sociedade civil na agenda de desenvolvimento pós-2015 a partir dos 17 objetivos do desenvolvimento (ODS) norteando as ações até 2030. Esses objetivos espelham os fatores sociais que mais afligem a coletividade e favorecem o desencadeamento do processo saúde- doença enfraquecendo as relações sociais do território (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017).

Diante disso surge a importância do zoneamento que passa a ser uma ferramenta para a garantia do direito do cidadão a promoção da saúde e um meio ambiente equilibrado a partir das premissas da sustentabilidade e da participação popular seguindo o disposto na lei orgânica do SUS. O zoneamento torna-se uma ferramenta para organização dos processos de trabalho e das práticas de saúde, considerando-se uma atuação em uma delimitação espacial previamente determinada. No entanto, essa estratégia, muitas vezes, reduz o conceito de espaço, utilizado de uma forma meramente administrativa, para a gestão física dos serviços de saúde, negligenciando-se o potencial deste conceito para a identificação de problemas de saúde e de propostas de intervenção (MONKEN; BARCELLOS, 2005).

Em municípios em pleno desenvolvimento como é o caso da cidade de Juazeiro do Norte localizado no interior do Ceará, com potencial turístico religioso notório e grandes atrativos para o empreendedorismo, o planejamento urbano se torna essencial para a construção de uma cidade saudável e sustentável devendo o plano diretor acompanhar as modificações em paralelo ao desenvolvimento econômico e urbano tornando o zoneamento do município atualizado e livre de forças que venham a interferir na qualidade da saúde ambiental.

Neste sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar as alterações de zoneamento nas Zonas Especiais (ZEs) do plano diretor de Juazeiro do Norte – Ce e seus impactos para a saúde ambiental. Para tanto, a nossa pesquisa se caracteriza como um estudo exploratório-explicativo de caráter qualitativo, que utilizou tanto de um estudo bibliográfico e documental para atingir nosso objetivo.

O desenvolvimento do seguinte trabalho está dividido em quatro partes. A primeira parte apresenta a metodologia utilizada para o objetivo deste estudo. Em seguida apresentamos um quadro teórico sobre *Plano Diretor no Brasil* e seus elementos de discussão com a *Sustentabilidade Ambiental* e a *Saúde Ambiental*. A terceira parte propõe um estudo sobre

*Plano Diretor (PDDU) da cidade de Juazeiro do Norte – Ce, dando ênfase ao zoneamento especial (ZE) suas mudanças e impactos na política urbana.*

## **2 DESENVOLVIMENTO**

A nossa pesquisa tem uma abordagem qualitativa que para Minayo (2008) se preocupa, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. Neste sentido segundo Lakatos e Marconi (2011) seu caráter é explicativo, uma vez que se propõe analisar, interpretar e identificar o fenômeno em estudo.

Podemos dividir nosso caminho metodológico em duas fases: a primeira fase exploratória contou com a coleta de dados que se deu em duas frentes: pesquisa bibliográfica para um suporte teórico, e pesquisa documental através do acesso ao documento público intitulado de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte promulgado através da Lei 2.572/2000. Após este momento, numa segunda fase, foi realizado um estudo de analítico e comparativo entre o Plano Diretor e as mudanças legais sofridas pelo mesmo no que tange às mudanças de zoneamento ocorridas nas zonas especiais (ZEs) desde a criação desse plano até os dias atuais possibilitando discutir os impactos destas mudanças legais para a saúde ambiental do município de Juazeiro do Norte – Ce.

### **2.1 PLANO DIRETOR COMO POLÍTICA URBANA NO BRASIL**

Em 2001, foi aprovada em nível nacional, a lei de nº 10.257. Denominada como Estatuto da Cidade, esta lei regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana no Brasil. Dessa forma, estabeleceu normas de ordem pública e interesse social para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

Com isso, dentre os diversos instrumentos sugeridos para a implantação e execução da política urbana, tem-se o plano diretor como uma das formas de planejamento municipal dessa política. De acordo com a Constituição Federal (1988) o plano diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 1988).

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenamento da cidade expressas no plano diretor, de forma a assegurar o

atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Para tanto, o plano diretor deve englobar todo o território municipal, sua legislação deve ser revista pelo menos a cada dez anos e deve seguir critérios específicos quando da sua elaboração e implementação, de modo a garantir a participação da população em geral, publicidade e acesso aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade especifica os casos em que é obrigatória a criação de plano diretor para cidades: com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal, integrantes em áreas de especial interesse turístico, inseridas na área de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental e, incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (incluído pela Lei nº 12.608, de 2012). (BRASIL, 2001)

Na visão de Moreira (2008), o plano diretor:

Deve conter previsão expressa de implantação de sistema de planejamento baseado em mecanismos de gestão democrática, capazes de garantir a mais ampla participação da população na elaboração, fiscalização e avaliação da política urbana, permitindo a conquista da real cidadania e a defesa de padrões aceitáveis de qualidade de vida (MOREIRA, 2008, p.9).

O Estatuto da Cidade passa a pensar o espaço urbano de um novo modo ao encarar o planejamento como um processo político. A participação popular foi reconhecida importante para construção do plano diretor e imprescindível para “a compreensão do processo social de construção e gestão do espaço onde eles se encontram, incorporando suas dimensões sociais, políticas e simbólicas” (GALINDO; FURTADO, 2009).

E é através da participação da população que o Plano Diretor é formulado. O município deve aplicar as regras previstas pelo Estatuto da Cidade na sua elaboração. Esse é um ponto de destaque na Lei, pois permite que o município leve em consideração as suas características e peculiaridades ao elaborar o seu Plano Diretor. Na forma da lei de nº 10.257, este sentido de participação cidadã se encontra expressa no seguinte texto:

Art. 40. § 4º. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I. a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II. a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III. o acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O Estatuto da Cidade dispõe de uma série de mecanismos a participação popular para deliberações que organizam o desenvolvimento urbano, desde audiências públicas, debates, chegando a participação também a ocorrer em outras fases do processo de elaboração do plano diretor, seja através do direito de iniciativa popular ou de apresentação de propostas e emendas no plano.

Portanto o plano diretor assume esta responsabilidade de mediar os conflitos pela disputa do uso, ocupação do solo urbano, a degradação ambiental, a especulação imobiliária e os intensos processos de verticalização que vem provocando as grandes mudanças espaciais na paisagem urbana com vistas a promover o desenvolvimento sustentável e do bem-estar dos habitantes.

## 2.2 PLANO DIRETOR E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: GESTÃO AMBIENTAL DAS CIDADES

A questão urbana deixou de ser vista de forma isolada e tratada como fenômeno exclusivamente urbano. Esta passou a demandar uma visão mais integrada com outros fenômenos, sociais e biogeoclimáticos, interagindo de forma ampliada com a questão ambiental:

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito assegurado, a todos, pela Constituição Federal (art. 225, caput). A questão ambiental e a questão urbana apresentam-se intrincadas de modo forte e o ordenamento dos espaços urbanos aparece, sem dúvida, como instrumento da política ambiental. A implementação de uma política urbana hoje não pode ignorar a questão ambiental, sobretudo nas cidades de grande porte, onde adquirem maior dimensão os problemas relativos ao meio ambiente, como, por exemplo: poluição do ar, da água, sonora, visual, lixo, ausência de áreas verdes (MEDAUAR, 2004, p. 25).

O planejamento urbano deve ser pensado a partir do meio natural. As cidades devem ser adaptadas ao meio ambiente, não o inverso, para que alcancemos uma qualidade ambiental satisfatória na relação natureza-sociedade. Deste modo, o Plano Diretor é mais que um simples e isolado instrumento de controle do uso do solo, é também um instrumento de gestão e implantação do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras:

Por cidades sustentáveis pode-se entender aquelas em que o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos. Neste inciso vem ressaltada, com o diretriz, a garantia do direito a cidades sustentáveis, direito este entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao

lazer, para as presentes e futuras gerações. Tudo isso implica solidariedade e se traduz em vida urbana digna para todos (Ibi, Idem).

O Plano Diretor promove não apenas a regulação físico-territorial, mas também a proposição de mecanismos de conteúdo ambiental, se configurando como um meio potencial de diálogos entre os atributos do meio biofísico com os instrumentos de ordenamento territorial, adquirindo um caráter estratégico na busca pela qualidade de vida das cidades.

Neste sentido, o Plano Diretor com o objetivo de atingir uma política ambiental municipal, visando uma sustentabilidade ambiental municipal, pode implementar as diretrizes da política nacional de meio ambiente, recursos hídricos e saneamento, criando os seguintes instrumentos de gestão urbana e ambiental segundo o estatuto das cidades:

- a) o Licenciamento Ambiental e os Estudos de Impacto Ambiental e o RIMA: visa que empreendimentos com impacto ambiental significativo tenham seus problemas tratados pelo município previamente à sua implantação;
- b) o Zoneamento Ambiental do município: instrumento definidor das ações e medidas de proteção e recuperação da qualidade da ambiental do espaço;
- c) o Estudo de Impacto de Vizinhança e o respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança: visa proteger características urbanas do entorno para construção de empreendimentos que causem alterações;
- d) o Termo de Compromisso Ambiental-TCA: visa compensar autorizações para supressão de vegetação e/ou recuperar o meio ambiente em decorrência de atividades que causem degradação ambiental;
- e) a Avaliação Ambiental Estratégica de Políticas, Planos e Programas Setoriais Públicos: visa reduzir impactos estratégicos ao meio ambiente urbano.

Assim, a possibilidade de implementação da questão da sustentabilidade urbana é colocada em um novo patamar para a gestão municipal no Brasil. Porém, para que se torne realidade concreta a vontade política dos governantes e a participação da sociedade das cidades tornam-se imprescindível na construção deste caminho para o desenvolvimento urbano sustentável.

### 2.3 PLANO DIRETOR E SAÚDE AMBIENTAL: DIÁLOGO SUSTENTÁVEL ENTRE GESTÃO URBANA E SAÚDE

O plano diretor de um município do ponto de vista do paradigma do ambiente como determinante da saúde, constitui o território como um espaço de construção e consolidação do desenvolvimento da saúde através da saúde ambiental que vem a intervir na relação de

degradação homem /natureza revelando o impacto que essa degradação ambiental exerce na qualidade de vida humana. Os processos de organização do meio urbano vêm a consolidar os princípios de promoção da saúde enquanto espaço de reflexão da história social do processo saúde-doença, como campo de implementação de estratégias que aliem o conhecimento e as práticas, incorporando e analisando os determinantes biopsicossociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais (COHEN et al., 2007).

O modelo conceitual para a saúde urbana proposto por Caiaffa *et al.* (2008) se configura a partir de três níveis: influências mundiais e nacionais; determinantes em nível municipal; condições urbanas de moradia e trabalho, estando o último ligado às intervenções com maiores chances de sucesso. A relação entre meio ambiente urbano e qualidade de vida é pensada levando-se em conta aspectos estreitamente relacionados a uma abordagem integrada e intersetorial da questão, ao se analisar as relações entre meio ambiente urbano e qualidade de vida, tem-se como pressuposto estabelecer as mediações entre as práticas do cotidiano vinculadas ao bairro e ao domicílio, o acesso a serviços, as condições de habitabilidade da moradia e as formas de interação e participação da população, essa ideia de relação integrada gera uma teia ecossistêmica de processos vitais para a vida em sociedade (FRAN E FERREIRA, 2006).

A saúde ambiental de um território parte de uma abordagem ecossistêmica onde o processo saúde doença deve ser entendido como resultante da multicausalidade, originando-se de uma rede de fatores complexos e sistêmicos, compreende-se esse pensamento pelo entendimento de que sistemas complexos interagem com vários outros sistemas e níveis, não havendo separação entre os seus componentes, torna-se necessário considerar o espaço urbano como um sistema social dinâmico, com uma diversidade de elementos inter-relacionados que devem ser trabalhados a partir de processos holísticos de gestão do território (ROCHA, 2016). Segundo Giatti et al., (2011) para arcar com o desafio de um enfoque holístico e não setorial, a abordagem ecossistêmica em Saúde no contexto urbano descrito em um plano diretor deve construir seu conhecimento com base no pluralismo metodológico, capaz de reunir, tratar e analisar dados e informações diversas; envolvendo a participação do público, particularmente as comunidades locais, observações de campo que permitam o olhar e a ausculta da realidade local. Nesse sentido é dada a saúde ambiental do meio ambiente urbano uma força que visa desencadear ações para o bem – estar coletivo.

Ao interpretar os estudos dos autores supracitados, entendemos que a qualidade de vida almejada a partir de estratégias de organização do território é o conceito central da problemática ambiental e do desenvolvimento sustentável, pois representa muito mais que um nível de vida

privada, exigindo, entre outros aspectos, a disponibilidade total de infraestrutura social e pública para atuar em benefício do bem comum e para manter o ambiente sem deterioração e contaminação. Isto significa melhorar a habitabilidade e, com ela, a qualidade de vida e a qualidade ambiental urbana.

Sachs (1993; 2002) defende que o desenvolvimento sustentável deve transcender o significado econômico que exerce poder de influencia no território, ir além do interesse individual, sendo a sustentabilidade ecológica, econômica, social, espacial, cultural, psicológica, política nacional e internacional ferramentas para construção de uma sociedade justa. Chacon (2007), em seu livro *o sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido*, corrobora com Ignacy Sachs quando nos faz refletir sobre como alcançar o desenvolvimento com práticas sustentáveis, pressupondo que ações conjuntas sejam realizadas, mas que não se restrinja apenas aos aspectos econômicos, sugere que sejam respeitadas a diversidade cultural das sociedades refletindo diretamente na saúde ambiental do território propiciando qualidade de vida as populações.

Segundo Acosta (2016) devemos pensar na construção de um novo mundo através da incorporação do Bem Viver alicerçada a uma revisão do estilo de vida, a gestão dos processos urbanos deve dar prioridade a uma situação de suficiência, em que se busque o bastante em função do que se realmente necessita, em vez de uma incontrolável competitividade e um transloucado consumismo que põe em risco as próprias bases da sociedade reduzindo a saúde ambiental a um mero conceito científico.

A riqueza oriunda do território, aqui entendida como ambiental ou humana deve ser vista como fator desencadeante para o bem estar individual e coletivo e não como uma ponte somente para o crescimento econômico. Acosta (2016) nos fala da existência de um “bem viver” mostrando uma oportunidade para imaginar outros mundos através da valorização da diversidade cultural, a interculturalidade e o pluralismo político. A diversidade que o autor se refere não justifica e nem tolera a destruição da natureza, tampouco a exploração dos seres humanos e nem a existência dos grupos privilegiados.

#### 2.4 JUAZEIRO DO NORTE - CE E SEU PLANO DIRETOR

Através da Lei 2.572/2000, o município de Juazeiro do Norte dispôs seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) instituindo assim, o instrumento básico da sua política de desenvolvimento e de expansão urbana objetivando, a partir da fixação de objetivos e



diretrizes, orientar o processo de transformação do município, assegurando uma melhor qualidade de vida a seus habitantes.

Visando uma distribuição social mais equitativa dos custos e benefícios da urbanização foi feita a divisão do espaço territorial do município, ou seja, o zoneamento urbanístico, objetivando vincular a política urbana às normas de uso e ocupação do solo. Zoneamento deve ser entendido como a divisão da cidade em zonas de usos diferentes, buscando ordenar o desenvolvimento da cidade, fazendo cumprir a função social da propriedade, visando proteger os interesses coletivos. (JUAZEIRO DO NORTE, 2000)

A referida lei trata que quando da definição dessas zonas de planejamento, deverão ser respeitados os princípios de atendimento da função social da propriedade e da cidade (uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do espaço urbano) e do direito à cidadania (participação dos habitantes da cidade na ordenação do seu território, acesso às condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado). Esclarece também que essas zonas serão delimitadas por vias, logradouros públicos, acidentes topográficos, recursos hídricos e divisão de lotes, sempre que possível e que em cada zona haverá usos de solo permitidos, tolerados, permissíveis e proibidos.

Sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo, a Lei 2.570/2000, determina as características quanto ao zoneamento urbanístico da cidade de Juazeiro do Norte, a partir da compatibilização da intensidade do uso do solo e crescimento urbano, com a oferta de infraestrutura e serviços públicos. Estabelece que a localização de usos e atividades, bem como os critérios para a ocupação do solo na Cidade de Juazeiro do Norte, estão vinculados ao zoneamento e obedecem às disposições constantes na referida Lei e respectivos anexos.

Conforme esta mesma lei, foram estabelecidos para a Cidade de Juazeiro do Norte sete tipos de zonas de uso e ocupação, assim consideradas em função das peculiaridades físicas, culturais, ambientais, institucionais e de desenvolvimento do município, todas individualizadas com as suas respectivas siglas, discriminada a seguir: Zona Residencial, ZR, subdividida em: ZR1, ZR2, ZR3 e ZR4; Zona Comercial e de Serviços Especiais, ZCSE; Zona de Uso Misto, ZUM; Centro de Unidade de Vizinhança, CEUV; Zona de Renovação Urbana, ZRU; Zona Industrial, ZI; e Zona Especial, ZE.

Os indicadores urbanos de ocupação nas zonas relacionadas anteriormente são definidos em função do quadro ambiental, da infraestrutura básica e densidades existentes e projetadas. Estabelecendo também as categorias de uso, da seguinte maneira: uso residencial, uso comercial e de serviços, uso misto, uso industrial e uso associado à proteção ambiental.

## 2.5 ZONEAMENTO URBANO: SOBRE AS ZONAS ESPECIAIS (ZES)

Segundo Souza (2002) o zoneamento urbano tem como objetivo organizar o espaço urbano em termos de funcionalidade similar a uma máquina industrial, nesse sentido as zonas especiais (ZE) do PDDU da cidade em questão tem sua funcionalidade definida da seguinte maneira na forma da lei:

Art. 55 - As Zonas Especiais, ZEs constituem áreas para implantação de equipamentos institucionais, públicos ou privados, de grande porte, cujo raio de abrangência extrapole a Cidade de Juazeiro do Norte e que, por suas características físicas relevantes e peculiares, estejam sujeitas a normatizações específicas das esferas federal, estadual ou municipal.

Art. 56 - Constituem, ainda, Zonas Especiais as áreas sensíveis e de interesse ambiental, conformadas pelos parques urbanos, pelas áreas de preservação ecológica, em suas várias modalidades, pelas faixas de preservação e proteção de todos os recursos hídricos incidentes no território da Cidade de Juazeiro do Norte (JUAZEIRO DO NORTE, p. 107).

Estas ZEs foram delimitadas geograficamente, de acordo com a planta oficial de parcelamento, uso e ocupação do solo municipal da seguinte maneira: ZE1 – Parque Central; ZE2 – Parque Ecológico das Timbaúbas; ZE3 – Parque do Rio Salgadinho; ZE4 – Aeródromo; e ZE5 – Área de Preservação da Serra do Catolé / Horto. O PDDU de Juazeiro do Norte estabelece que:

Qualquer intervenção física nessas zonas só poderá ser feita mediante projeto aprovado pela Prefeitura Municipal, ouvido o Conselho Municipal do Plano Diretor e quando couber, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, COMDEMA e os órgãos públicos federais ou estaduais pertinentes (JUAZEIRO DO NORTE, art. 59).

Determina que as atividades permitidas nas Zonas Especiais são unicamente aquelas que tenham vínculo funcional direto com o objeto de sua criação. Objetivando proteger e preservar amostras dos ecossistemas ali existentes, de forma a proporcionar oportunidades controladas para uso público e privado o plano diretor cria como Unidades de Proteção Ambiental, todas as zonas especiais citadas anteriormente.

Autoriza ainda o Chefe do Poder Executivo Municipal a proceder, via Decreto, a regulamentação das normas procedimentais, técnicas e administrativas, para fins de implantação das Unidades de Proteção Ambiental ora instituídas, observadas as diretrizes gerais das legislações federal, estadual e municipal pertinentes, e as especificidades de cada área a ser protegida, de acordo com cronograma a ser estabelecido em consonância com os Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente, COMDEMA e do Plano Diretor (JUAZEIRO DO NORTE, 2000).

## 2.6 MUDANÇAS E IMPACTOS NA POLÍTICA URBANA DE JUAZEIRO DO NORTE: O CASO DAS ZONAS ESPECIAIS (ZES)

O Estatuto da Cidade determina que a lei do plano diretor deve ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Vale-se salientar que o Plano Diretor da cidade de Juazeiro do Norte já tem mais de dez anos de vigência e não foi revisto até a presente data. Neste sentido, as gestões municipais ao longo desses anos apenas formularam alterações na lei do mesmo que nos indicam um modelo de relação entre o poder público e às questões relativas à saúde ambiental. A primeira alteração de conteúdo ambiental é a lei Nº 4309, de 10 de abril de 2014, que:

Art. 1º - Altera a Planta Oficial de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Juazeiro do Norte, de que tratam os arts. 35, 38, I, II, III, IV, V e VI e 58, II, da Lei nº 2570, de 08 de setembro de 2000, Anexo II, Módulo 1, em Anexo, parte integrante desta Lei, para transformar parte da Zona Especial (ZE2) do Bairro Timbaúbas, em Zona de Uso Misto (ZUM).

(...)

Art. 5º - Altera a Planta Oficial de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Juazeiro do Norte, de que tratam os arts. 35, 38, I, II, III, IV, V e VI e 58, II, da Lei nº 2570, de 08 de setembro de 2000, para transformar 2 (duas) ZE1 em uma (01) ZR4 e uma (01) ZCES e uma (01) ZR1 em 01 (um) ZI (JUAZEIRO DO NORTE, p. 01).

Em seguida, em 22 maio do mesmo ano, ocorreu uma segunda mudança sobre a Planta Oficial de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte, Lei nº 4317, tem seu conteúdo totalmente voltado para questões que envolvem as ZEs:

FAÇO SABER que a CÂMARA MUNICIPAL aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º - O Art. 2º da Lei Municipal n.º 4309, de 10 de março de 2014, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos. “ART. 2.º - (.....) § 1.º - A área compreendida entre as Avenidas Humberto Bezerra e Virgílio Távora, até os limites com a ZE2 passará de ZR1 para ZR4.

(...)

Art. 4.º - O art. 5.º da Lei Municipal n.º 4309, de 10 de abril de 2014, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“ART. 5.º - (.....)

(...)

§ 2.º - A área compreendida entre a Avenida Ailton Gomes até a Avenida Antônio Pereira da Silva, fazendo limite com a Rua Otônio Lira da Cruz, passa de ZE2 para ZCSE;

(...)

§ 5.º - A Zona ZE1 (Zona do Parque Central) localizada no centro da cidade passará a ser ZCSE (JUAZEIRO DO NORTE, p. 01).

Ainda na mesma data é aprovada a lei nº 4319, que dispõe os seguintes dispositivos acerca de alterações nas ZEs:

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE, Estado do Ceará. FAÇO SABER que a CÂMARA MUNICIPAL aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º - Altera a Planta Oficial de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Juazeiro do Norte, de que tratam os arts. 35, 38, I, II, III, IV, V e VI e 58, II, da Lei nº 2570, de 08 de setembro de 2000, Anexo II, Módulo 1, em Anexo, parte integrante desta Lei.

§ 1º - Passará de ZE5 para ZR4, parte da ZE5, que se localiza ao Norte da Avenida Lindalva Rodrigues Bezerra, com largura de 150,00m (cento e cinquenta metros), e extensão de aproximadamente 700,00m (setecentos metros), ao longo da via, no sentido oeste/leste, com início na Zona ZR4 existente;

§ 2º - Passará de ZE3 para ZR4, parte da ZE3 que se localiza ao Sul da Avenida Lindalva Rodrigues Bezerra, com largura de 100,00m (cem metros), estendendo-se da Zona ZR4 existente, no sentido oeste/leste, ao longo das Avenidas Lindalva Rodrigues Bezerra e do Agricultor, até a Avenida Joaquim Romão Batista (prolongamento da Rua São Pedro);

§ 3º - Passará de ZE5 para ZI, parte da ZE5 que se localiza ao Norte da Avenida Lindalva Rodrigues Bezerra e da Avenida do Agricultor numa extensão de aproximadamente 500,00m (quinhentos metros), M.A 250,00m (duzentos e cinquenta metros) a oeste do eixo da Avenida do Agricultor, com início na Avenida Lindalva Rodrigues Bezerra, sentido sul/norte, por uma extensão de 510,00m (quinhentos e dez metros), posteriormente, no sentido oeste/leste (paralela a Avenida Lindalva Rodrigues Bezerra), numa extensão de 460,00m (quatrocentos e sessenta metros), posteriormente no sentido norte/sul, numa extensão de 310,00m (trezentos e dez metros), até a Avenida do Agricultor, e por esta até o ponto inicial;

§ 4º - Passará de ZE5 para ZR4, parte da ZE5 que se localiza ao Norte da Avenida Lindalva Rodrigues Bezerra e da Avenida do Agricultor a 510,00m (quinhentos e dez metros), da Avenida Lindalva Rodrigues Bezerra, sentido sul/norte, e por esta numa extensão de 810,00m (oitocentos e dez metros), posteriormente, no sentido oeste/ leste numa extensão de 460,00m (quatrocentos e sessenta metros), (paralela a Avenida Lindalva Rodrigues Bezerra), posteriormente numa extensão de 810,00m (oitocentos e dez metros), no sentido norte/sul, posteriormente, no sentido leste/oeste, numa extensão de 460,00m (quatrocentos e sessenta metros), até o ponto inicial;

§ 5º - Passará de ZE5 para ZR4, parte da ZE5 que se localiza ao Norte da Avenida do Agricultor e da Avenida Joaquim Romão Batista, com largura de 150,00m (cento e cinquenta metros) e estendendo-se ao longo das citadas vias, até a Avenida Padre Jezu Flor (via de acesso ao Horto), sendo que as Zonas ZR2 existentes e inseridas na nova Zona ZR5, serão mantidas. (JUAZEIRO DO NORTE, p. 02-03).

A última alteração no PDDU é muito recente, trata-se da lei nº 4.766, de 13 de setembro de 2017, que também tem todo seu conteúdo sobre as ZEs:

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE, Estado do Ceará, no uso de suas atribuições legais que lhe confere o art. 72, inciso III, da Lei Orgânica do Município. FAÇO SABER que a CÂMARA MUNICIPAL aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º - Altera a Planta Oficial de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Juazeiro do Norte, da Gleba I com área de 127.050.69 com 295.29 metros com a Rua Valdelice Leandro Menezes de Figueiredo, onde mede 438.94 metros ao Leste da Gleba II, com as Terras de José Rosemberg da Costa, onde mede 601.24 metros ao Oeste com as terras do Senhor Francisco Macêdo da Cruz, medindo ainda 234.11 metros ao Norte, com as terras de Antônio Gonçalves da Silva, para transformar da ZE3 em ZR4 (JUAZEIRO DO NORTE, p. 01).

Como se observa, para os fins deste estudo, as modificações no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte que destacamos tem natureza ambiental, uma vez que as mudanças importantes na Planta Oficial de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano do município nos últimos anos tem transformado ZEs em algum dos tipos de ZRs, ZUM ou ZI. Tais mudanças implicam em um impacto ambiental que se refletirá na saúde da população.

Como dito anteriormente o Plano Diretor da cidade de Juazeiro do Norte não é atualizado desde a sua implantação que remonta o ano de 2000, o que nos leva a crer que exista um descompasso entre a gestão municipal e o interesse público de garantir as transformações do município de maneira a prezar por uma sustentabilidade da saúde ambiental uma vez que é perceptível o aumento do espaço urbano e da valorização fundiária.

Há de se comentar algumas questões notórias sobre as transformações das ZEs:

1- Estas zonas possuem em comum a característica de estarem localizadas em áreas da cidade que com o desenvolvimento urbano passaram a possuir um número considerável de habitantes;

2- Estas zonas possuem ligação com o crescente modelo de desenvolvimento urbano adotado pelas gestões municipais que elegem esses locais como pontos estratégicos para implantação de equipamentos urbanos tanto públicos quanto privados, a exemplo da implantação de loteamentos, indústrias e o novo anel viário;

3- A mudança das zonas especiais trazem um grande prejuízo a saúde ambiental, pois não prevê os impactos futuros que poderão exercer na qualidade de vida dos munícipes e nos indicadores de saúde, o uso e a ocupação de áreas que prioritariamente deveriam ser de preservação ambiental e/ou que poderiam proporcionar o bem viver da comunidade, se transforma em locais para a instalação de empreendimentos estritamente urbanos e que atenderá a uma pequena parcela da população contribuindo para a elevação das iniquidades em saúde dificultando a implementação de ações do SUS para a melhoria da saúde .

As seguintes observações nos levam a acreditar que essas recentes alterações são frutos de uma política de planejamento urbano cujo instrumento principal (PDDU) é usado apenas para atender esse atual modelo de crescimento que ignora a proteção de suas especificidades ambientais e coloca em risco a saúde da sua população.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho procurou fazer uma breve análise acerca da problemática envolvendo as mudanças legislativas do zoneamento especial do espaço urbano de Juazeiro do Norte – Ce, e sua ligação com a saúde ambiental da população, no qual ficou constatado que estas mudanças têm ignorado os possíveis prejuízos ambientais e consequentemente afetando os níveis de saúde da população Juazeirense.

Observou-se que problemas como a não revisão do PDDU com participação popular contribuem para que a política de planejamento urbano venha a servir um modelo de desenvolvimento que não respeita a sustentabilidade socioambiental e continue garantindo o interesse de certos grupos políticos e não o interesse público. É nítido que a saúde ambiental fica em segundo plano quando se trata do crescimento urbano que vem acontecendo sem efetivo planejamento e consulta popular indo contra os princípios do Sistema Único de Saúde que expressa fortemente em suas alíneas a intersetoriidade e integralidade como eixo para o desenvolvimento de ações de saúde.

Tendo em vista que o município de Juazeiro do Norte encontra-se em pleno desenvolvimento, a organização do espaço territorial é impactada por a falta de iniciativa do poder público em não realizar a atualização do referido plano tendo reflexo nas condições de saúde da população, principalmente por que o município oferta atrativos com o turismo religioso acarretando em uma grande população flutuante. Deve-se entender que este trabalho não tem a intenção de esgotar um debate tão pertinente como urbanização e saúde ambiental, mas propor que seja mais um meio em que uma problemática de nível mundial possa ser reconhecida localmente na nossa região e faça parte importante da construção de uma sociedade mais justa e sustentável.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. **O Bem viver – Uma oportunidade para imaginar outros mundos**. São Paulo: Editora Elefante e Editora Autonomia Literária, 2016.

ALBUQUERQUE, G. S. C. de; SILVA, M. J. de S. e; Sobre a saúde, os determinantes da saúde e a determinação social da saúde. *ENSAIO • Saúde debate* 38 (103) Oct-Dec 2014.

BARBOSA, C; CARVALHO, P. F. de. Zoneamento urbano-ambiental: possibilidades de compatibilização entre análise geomorfológica e padrões de ocupação urbanos para a construção de cidades sustentáveis. VI Seminário Latino Americano de Geografia Física II Seminário Ibero Americano de Geografia Física Universidade de Coimbra, Maio de 2010. Disponível em: <[http://www.uc.pt/fluc/cegot/VISLAGF/actas/tema3/camila\\_barbosa](http://www.uc.pt/fluc/cegot/VISLAGF/actas/tema3/camila_barbosa)>. Acesso em 10/11/17.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 11 de Nov. de 2017.

BRASIL. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em: 12 de Nov. 2017.

BRASIL. **Comissão nacional sobre determinantes em saúde: As causas sociais das iniquidades em saúde no Brasil**, 2008.

BUSS, P. M.; PELLEGRINI FILHO, A. A saúde e seus determinantes sociais. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77-93, 2007.

\_\_\_\_\_. **BRASIL. Lei No. 8080/90, de 19 de setembro de 1990**. Brasília: DF. 1990. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8080.htm) Acesso em: 05 março. 2018.

COHEN, S.C. Habitações saudáveis no Sus, uma estratégia de ação para o PSF: uma incorporação do conceito de habitação saudável na política pública de saúde e ambiente. *Rev C S Col* 2004; 9(3):807-813.

CAIAFFA, W.T. et al. Saúde urbana: a cidade é uma estranha senhora, que hoje sorri e amanhã te devora. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v.13 n.6, p. 1.785-1.796, 2008.

COHEN, S. C.; BODSTEIN, R.; KLIGERMAN, D. C.; MARCONDES, W. B. Habitação saudável e ambientes favoráveis à saúde como estratégia de promoção da saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(1):191-198, 2007.

CHACON, S. S. **O Sertanejo e o caminho das águas**: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido. Fortaleza: BNB, 2007.

CARVALHO, A. P de. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. **GV EXECUTIVO**, V. 14 . N. 2 JUL/DEZ 2015.

GALINDO, E. F; FURTADO, M. de F. R. de G. Gestão Urbana & Gestão de Recursos Hídricos: Uma Articulação Imprescindível para a Sustentabilidade. Disponível em: <<http://www.unizar.es/fnca/america/docu/1913.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2018.

GIATTI, L.L.; FREITAS, C.M.; DESMOULIÈRE, S.J.M.; MEDEIROS, M.S.; COSTA E SILVA, M.B.; NETO, A.L.S. **Uma análise ecossistêmica através de indicadores de sustentabilidade ambiental e de saúde**. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. 2011.

KRAN, F.; FERREIRA, F. P. M. QUALIDADE DE VIDA NA CIDADE DE PALMAS – TO: UMA ANÁLISE ATRAVÉS DE INDICADORES HABITACIONAIS E AMBIENTAIS URBANOS. Ambiente & Sociedade – Vol. IX nº. 2 jul./dez. 2006.

LAKATOS, E.V.; MARCONI, M. A. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEDAUAR, O; ALMEIDA, F. D. M. de (Coord.) Estatuto da cidade: lei 10.257, de 10.07.2001, comentários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ROCHA, R. M. G. S. Educação ambiental na Estratégia Saúde da Família: conhecimentos dos usuários. 2016. **Dissertação** de Mestrado. Curso de Mestrado Acadêmico em Enfermagem. 2016.

RIGOTTO, R.M, AUGUSTO, L.G.S. Saúde e ambiente no Brasil: desenvolvimento, território e iniquidade social. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23 Sup 4:S475-S501, 2007.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em: 12 de Nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 2570 de 08 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Cidade de Juazeiro do Norte e dá outras Providências. Disponível em: <<http://www2.juazeiro.ce.gov.br/Legislacao/LEI%202570-2000.pdf>> Acesso em: 14 de Nov. de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 2572 de 08 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, PDDU de Juazeiro do Norte e dá outras Providências. Disponível em: <<http://www2.juazeiro.ce.gov.br/Legislacao/LEI%202572-2000.pdf>> Acesso em: 14 de Nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 4309 de 10 de abril de 2014. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano, que compõe o PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte e adota outras providências. Disponível em: <<https://www.juazeiro.ce.gov.br/Imprensa/Diario-Oficial/Num3745-22042014/>> Acesso em: 12 de Nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4319 de 22 de maio de 2014. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano, que compõe o PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do



Município de Juazeiro do Norte e adota outras providências. Disponível em:  
<<https://www.juazeiro.ce.gov.br/Imprensa/Diario-Oficial/Num3767-23052014/>>. Acesso em:  
12 de Nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4317 de 22 de maio de 2014. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano, que compõe o PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte e adota outras providências. Disponível em:  
<<https://www.juazeiro.ce.gov.br/Imprensa/Diario-Oficial/Num3767-23052014/>>. Acesso em:  
12 de Nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.766 de 13 de setembro de 2017. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano, que compõe o PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte e adota outras providências. Disponível em:  
<<https://www.juazeiro.ce.gov.br/Imprensa/Diario-Oficial/Num4587-22092017/>> Acesso em:  
12 de Nov. 2017.

MINAYO, M.C.S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 11ª ed. São Paulo: Hucitec; 2008.

MOREIRA, H. F. O plano diretor e as funções sociais da cidade. CPRM – Serviço Geológico do Brasil. Rio de Janeiro. 2008. Disponível em:  
<[http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano\\_diretor\\_helion.pdf](http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano_diretor_helion.pdf)> Acesso em: 14 de Nov. 2017.

MONKEN, M.; BARCELLOS, C. Vigilância em saúde e território utilizado: possibilidades teóricas e metodológicas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 21(3):898-906, mai-jun, 2005.

ONU. Organização das Nações Unidas. **17 Objetivos para transformar nosso mundo**. 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/> . Acesso em 10 de março de 2018.

SOUZA, M. L. de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SACHS, I. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Nobel, 1993.

## CIDADES INTELIGENTES E CICLOMOBILIDADE NO MUNICÍPIO DE BELÉM

*Luis Augusto Gonçalves Ramos<sup>30</sup>*  
*Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos<sup>31</sup>*  
*Mauro Margalho Coutinho<sup>32</sup>*

### Resumo

Este artigo discute os conceitos de cidades inteligentes e ciclomobilidade e suas aplicabilidades na realidade do meio urbano amazônico. De forma específica, debate as possibilidades e os limites conceituais e práticos da ciclomobilidade em implantação na área urbana da cidade de Belém, a segunda maior cidade em termos populacionais da Amazônia brasileira. A ciclomobilidade em Belém está vinculada à política de transporte e acessibilidade da cidade que, por sua vez, vincula-se ao pressuposto teórico de cidades inteligentes. A ciclomobilidade envolve atores do governo, mercado e sociedade civil que interagem cooperativamente e conflituosamente na consecução dessa política pública. A questão central que o artigo busca responder é: como e onde se articulam os atores sociais envolvidos para incidir na consecução da política pública de ciclomobilidade.

**Palavras-chave:** Cidades Inteligentes. Amazônia. Ciclomobilidade. Mobilidade Ativa.

---

<sup>30</sup> Doutora em Estudos do Desenvolvimento, Professora permanente do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade da Amazônia – PPAD- UNAMA, e-mail. Anamaria.vasconcellos@unama.br

<sup>31</sup> Doutor em Redes Tolerantes a atrasos, Professor permanente do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade da Amazônia – PPAD- UNAMA, e-mail. Mauro.margalho@gmail.com

<sup>32</sup> Doutor em Redes Tolerantes a atrasos, Professor permanente do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade da Amazônia – PPAD- UNAMA, e-mail. Mauro.margalho@gmail.com

## INTELLIGENT CITIES AND CYCLOMOBILITY IN THE CITY OF BELÉM

### Abstract

This paper discusses the concepts of smart cities and cycling and their applicability in the Amazonian urban environment reality. Specifically, it discusses both the possibilities and the conceptual and practical limits of the cyclomobility in implantation in the Belém urban area, the second largest city in population of the Brazilian Amazon. Cyclomobility, in Belém, is linked to the transportation and accessibility policy of the city, which, on the other hand, is linked to the theoretical assumption of the smart cities. Cyclomobilization involves actors from the government, market and civil society who interact cooperatively and conflictingly in the pursuit of this public policy. The central question that the paper try to answer is: how and where the social involved actors are articulated to influence the cycling public policy.

**Keywords:** Smart Cities. Amazônia. Cyclomobility. Active Mobility.

## 1 INTRODUÇÃO

O artigo tem por objetivo apresentar os conceitos de cidades inteligentes e ciclomobilidade e suas aplicabilidades na realidade do meio urbano amazônico. De forma específica, o trabalho debate as possibilidades e os limites conceituais e práticos da ciclomobilidade ora em implantação na área urbana da cidade de Belém, a maior cidade em termos populacionais da Amazônia brasileira. O projeto de ciclomobilidade em Belém está vinculado à política de transporte e acessibilidade da cidade que, por sua vez, vincula-se ao pressuposto teórico de cidade inteligente. O projeto de ciclomobilidade envolve atores do governo, mercado e sociedade civil que interagem cooperativamente e conflituosamente na consecução dessa política pública. A questão central que o artigo busca responder é: como tem se apresentado os diversos atores sociais para consecução da política pública de mobilidade e no projeto de ciclomobilidade?

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa mais ampla e ainda em fase inicial sobre a incidência dos ciclistas na gestão e operacionalização do projeto de ciclomobilidade da cidade, buscando entender como tem ocorrido o processo dialógico entre os atores da sociedade civil e governo para implantação do projeto e como o governo municipal tem promovido transparência na implementação do mesmo.

Metodologicamente, a pesquisa está baseada no método de observação participante em que um dos autores do artigo é membro de um grupo de ciclistas na cidade de Belém. Em termos procedimentais, além de seguir um roteiro de questões a serem observadas nas ações do grupo de ciclistas, utiliza-se roteiro de entrevistas aplicadas a membros do governo municipal e exame de documentos oficiais sobre os projetos de mobilidade e ciclomobilidade da cidade.

Em termos teóricos, a pesquisa fundamenta-se nos conceitos de mobilidade urbana, cidade inteligente e incidência em política pública.

Além desta introdução e das considerações finais, este artigo está estruturado em quatro seções. A primeira seção contextualiza o problema de pesquisa apresentando alguns dados de Belém e da Região Metropolitana de Belém que consubstanciam a política de mobilidade urbana. Em seguida, apresentamos em largos traços o debate sobre mobilidade urbana, cidades inteligentes e ciclomobilidade. Em seguida, então, faz-se uma análise das possibilidades e dos limites conceituais e práticos da ciclomobilidade em Belém e considerações finais.

## 2 CONTEXTUALIZANDO O LÓCUS DE ANÁLISE: BELÉM E REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

A Região Metropolitana de Belém (RMB) foi criada em 1973 com apenas dois municípios, Belém e Ananindeua. Em 1995, houve uma nova configuração que incluiu os municípios de Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará. Em 2010 e 2011, foram incluídos respectivamente os municípios de Santa Isabel do Pará e Castanhal (IBGE, 2014a). Portanto, hoje a RMB é constituída por 7 municípios que se integram em termos econômicos e sociais.

Em 2010, a RMB alcançou 2.042.417 habitantes, o que corresponde a acréscimo de 13,7% em comparação com o início da década. Análise do Observatório das Metrôpoles (2010) mostra, que enquanto os municípios periféricos cresceram a taxas anuais de 2,3%, Belém teve crescimento anual de 0,8%. Embora não tenha acompanhado o crescimento em relação aos municípios periféricos, Belém manteve sua posição de protagonista no núcleo da RMB. Belém é uma cidade-metrópole predominantemente insular, com urbanização limitada, fato este que gerou uma malha viária descontínua e que, após 400 anos e quase 1,5 milhão de habitantes, a cidade ainda depende de duas únicas rotas rodoviárias principais de transporte para o seu centro urbano as quais já apresentam sinais de esgotamento de sua capacidade de fluidez de tráfego. O atual sistema de transporte público rodoviário já era inadequado à dimensão da região há mais de 20 anos, praticamente inexistindo integração física, operacional e tarifária (PLANMOB, 2016). Sua alta densidade demográfica tem exigido novas opções de transporte de passageiros e carga, visto que a relação oferta versus demanda de transporte terrestre vem se tornando cada vez mais caótica e antieconômica frente às necessidades da população. Belém apareceu no mesmo ranking que São Paulo e Curitiba, ocupando 86ª posição geral da Connected Smart Cities (2015), ranking que mapeia as cidades com maior potencial de desenvolvimento no Brasil e qualifica as cidades mais inteligentes do país.

O município Belém teve recentemente criado pela Câmara municipal o “Sistema Cicloviário - SICLOBEL”, integrado aos sistemas viários e de transporte, com o objetivo de incentivar o uso de bicicleta como veículo de transporte no atendimento às demandas de deslocamento. A criação deste sistema responde a uma demanda histórica de diversos grupos de ciclistas que se articulam por redes sociais virtuais para discutirem a política e pressionarem o poder público. Os ciclistas se organizam em ‘grupos de pedais’ sejam eles para lazer ou esporte, trabalhadores comuns que se utilizam da bicicleta como meio de transporte para deslocamento diário para seu trabalho e os grupos que se constituem ONGs e coletivos cicloativistas para interferir na política de mobilidade urbana. Em todos os casos o objetivo é compartilhado entre estes para viabilizar o direito ao acesso à cidade através do modal bicicleta.

### **3 MOBILIDADE URBANA, CIDADES INTELIGENTES E CICLOMOBILIDADE: EM BUSCA DE UM CONSTRUTO TEÓRICO**

#### **3.1 MOBILIDADE URBANA**

A literatura sobre mobilidade urbana Vasconcello (2012), Brito e tal (2017) tem demonstrado que o atual estágio de crescimento das cidades tem demandado instrumentos que colaborem com a organização da cidade. Neste caso, os Planos Municipais de Mobilidade Urbana cumprem este papel enquanto ferramenta de planejamento, contribuindo para organizar, ordenar e implementar políticas orientadas a sistemas de transportes, democratização e integração cidadão e espaço nas cidades.

No Brasil, as cidades têm enfrentado crescentes problemas, e das mais diversas ordens, como crescimento desordenado, poluição, longos congestionamentos e deficiente sistema de transporte público. Esses são problemas que interferem diretamente no processo de mobilidade, ou seja, nas condições de deslocamento e acesso a cidade pelo conjunto da sociedade. Isto requer, portanto, que a cidade se prepare com investimentos em políticas de mobilidade urbana. A política de mobilidade urbana tem, deste modo, objeto mais amplo que os serviços de transportes urbanos: trata-se, na verdade, da relação dos deslocamentos de pessoas e bens com a própria cidade e de seu planejamento para o desenvolvimento de suas funções sociais, proporcionando o acesso universal dos cidadãos às oportunidades que a vida na urbe oferece.” (IPEA, 2008).

Conforme estabelecido na constituição brasileira de 1988, “a política de desenvolvimento urbano, ... , tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes”

Chapadeiro (2011) aponta que, no Brasil, as políticas públicas relacionadas à mobilidade urbana favorecem o uso de automóveis, e não o transporte coletivo. Neste sentido é possível observar que há um grande desafio em relação ao planejamento das cidades, é necessário repensar a cidade com vistas a democratizá-la, criando alternativas modais em que inclua pedestres e ciclistas.

No Brasil, a discussão sobre mobilidade urbana passou a ocorrer de forma mais intensa a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003, todavia institucionalizada somente quatro anos depois por via do Projeto de Lei nº 1.687 que viabilizou a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

É importante destacar que desde 2007 há esforços no sentido de viabilizar cidades mais cicláveis e que são consequências de proposições oriundas do diálogo entre poder público e sociedade civil, a exemplo do que aconteceu em 2004 na Conferência das Cidades – ConCidades, que funcionou como fator gerador para a Criação do Programa Nacional de Mobilidade por Bicicleta – Bicicleta Brasil.

### 3.2 CIDADES INTELIGENTES

A Organização das Nações Unidas (ONU) estima que os números de habitantes nos centros urbanos crescerão na próxima década, alcançando mais de 5 bilhões. Este panorama indica na mesma proporção crescentes desafios para a gestão das cidades, no que diz respeito à adoção de modelos exitosos de gestão pública mais inclusiva, democrática e com inovações em tecnologias da informação e comunicação (TICs) na prestação de serviços públicos mais eficientes.

Segundo Van Den Berg (1999), o conceito de inteligência, quando aplicado a sistemas, organizações ou regiões, está diretamente interligado com as competências associadas a análise da informação. O autor aponta para uma demanda estratégica da gestão que é a capacidade de captar dados através dos recursos tecnológicos disponíveis para produzir informação e gerar ações no sentido de responder as demandas locais. Aplicando o conceito à cidade, Hall (2000, p. 1), aponta que as cidades inteligentes são aquelas que monitoram e integram as condições de operações de todas as infraestruturas críticas da cidade, atuando de forma preventiva para a continuidade de suas atividades fundamentais.

Strapazzon (2010) conceitua cidades inteligentes como sendo, primariamente, uma convergência entre aspectos humanos, políticos e econômicos. Washburn *et al.* (2010, p.5) definem as cidades inteligentes como aquelas que usam tecnologias de *smart computing* para tornar os componentes das infraestruturas e serviços críticos – os quais incluem a administração da cidade, educação, assistência à saúde, segurança pública, edifícios, transportes e *utilities* – mais inteligentes, interconectados e eficientes. Se configura, também, como um tema emergente, pois, este termo, *smart cities*

“(…) refere-se a processos informatizados e articulados a partir de um grande volume de dados (Big Data), redes em nuvens além de comunicação autônoma, produzindo, consumindo e distribuindo informações em tempo real.” (LEMOS, 2013, p. 48).

Para que os gestores criem às condições favoráveis a aplicação dos conceitos de cidades inteligentes em seus municípios é necessário que definam área ou áreas estratégicas para iniciar

seu o processo de implantação, quanto a estas, não há um consenso sobre por onde e qual área estes domínios devem ser priorizados. Segundo modelo europeu criado pela Universidade de Tecnologia de Viena em 2007, o conceito de *smart cities* envolve seis domínios e ou áreas que são: economia inteligente, mobilidade inteligente, governança inteligente, meio-ambiente inteligente, modos de vida inteligente e cidadãos inteligentes.

Dirks e Keeling (2010) descrevem que a IBM adota um modelo que trabalha com os domínios cidadão, serviços da cidade, negócios, transporte, comunicação, água e energia; já o Simpósio Brasileiro de Sistemas de Informação (SBSI 2012) definiu seu modelo como os domínios de interesse transporte, educação, comunicação, saúde, água e segurança, o que demonstra que não se pode restringi-los, estes variarão de acordo com os contextos e prioridades de cada localidade.

São Paulo e Curitiba lideram um ranking nacional como “cidades inteligentes mais conectadas” do Brasil, por suas iniciativas como legislação e ações concretas de investimentos em ciclomobilidade segundo a Connected Smartcities (2015), além de Cidade do México e Buenos Aires que adotaram a ideia de mobilidade inteligente e implantaram o Sistema de Compartilhamento de Bicicletas Públicas – ECOBICI. Assim, São Paulo, Curitiba, Cidade do México e Buenos Aires são os quatro modelos de cidades inteligentes que auxiliam este estudo no tocante as possibilidades e limites para a adoção e aplicação de inteligência às cidades na Amazônia paraense.

### 3.3 CICLOMOBILIDADE

Segundo o Bicicleta Brasil (2015), em 1973 surgiram problemas decorrentes do acréscimo nos preços dos combustíveis e de outros derivados de petróleo junto aos consumidores, denominado como o 1º Choque do Petróleo. Este acontecimento fez aparecer nos principais jornais do mundo as fotos dos reis da Holanda e Dinamarca andando de bicicleta, sob as manchetes: “Nós temos uma boa alternativa de transporte” Bicicleta Brasil (2015). A partir deste acontecimento a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT – construiu e publicou, em março de 1976, o manual Planejamento Cicloviário – baseado e modelado em experiências que estavam em curso no sul do país Bicicleta Brasil (2015).

O manual publicado pela GEIPOT contribuiu para a construção de outro documento, este mais completo denominado Planejamento Cicloviário – Diagnostico Nacional e Manual de Planejamento Cicloviário publicado em 1999. A extinção deste órgão neste mesmo ano impediu a distribuição deste aos municípios para que subsidiassem eventuais políticas nesta área.



A utilização de bicicletas é uma realidade mundial segundo a publicação Mobilidade por Bicicleta no Brasil (2016), que colabora sobremaneira para uma série de fatores que vão de mudanças de comportamentos e atitudes em especial de respeito às pessoas ao meio ambiente e a organização do espaço urbano, com participação, inovação, inclusão, funcionalidade e sustentabilidade gerando benefícios coletivos.

A bicicleta tem sido compreendida de diferentes formas ao redor do mundo. Em países desenvolvidos da Europa, a bicicleta vem ganhando força como meio sustentável de transporte desde a crise do petróleo na década de 1970. Para os asiáticos é o meio de transporte daqueles com menor renda, que tão logo puderem migrarão para uma motocicleta. Na África, uma vez que todo o continente é muito pobre, ela se tornou um veículo que permite melhor acesso ao trabalho, escola, alimentação etc., sendo de grande valor para a população de baixa e média renda. Na América Latina ela é vista mais como um veículo recreativo, mas estamos mudando isto rapidamente” (PARDO *apud* ANTP, 2007, p. 22).

A ciclomobilidade é o processo de utilização da bicicleta para se deslocar, se locomover. Esta atitude cada vez mais ocupa uma posição estratégica e vantajosa para seus usuários à medida que facilita os deslocamentos com mais rapidez, em função dos conflitos por espaços de qualidade e ocupação das vias por automóveis, herança de um processo de organização de cidade que privilegia veículos. Para LERNER (2013), as cidades estão com problemas de trânsito, de congestionamentos e de acidentes que ameaçam o conforto, a confiabilidade e a dignidade de cidadãos.

A ciclomobilidade é uma alternativa de modal estratégico que conta com uma série de instrumentos legais para sua viabilidade que não pode estar desassociada do planejamento urbano e de transportes.

Para tanto é fundamental que as diretrizes dessa política estejam contempladas e inseridas nos Planos Diretores Municipais e Planos Diretores de Transporte e da Mobilidade – PlanMob, além de articular fontes de financiamento específicas e rubricas orçamentárias que viabilizem as políticas de mobilidade por bicicleta.

A discussão sobre ciclomobilidade no Brasil criou uma dinâmica de organização em que promove agendas articula e sedia eventos nacionais e internacionais sobre a mobilidade ativa, como Encontro Brasileiro de Cicloativismo e Mobilidade por Bicicleta – BICICULTURA. O país já sediou o Fórum Mundial da Bicicleta que foi inicialmente articulado por organizações brasileiras. Agora em 2018 receberá a “Velo-City”, um evento mundial sobre mobilidade por bicicleta que acontece a cada dois anos e acontecerá no Rio de Janeiro. Este evento será o primeiro da América Latina, é frequentado por autoridades, ciclistas, membros da sociedade civil e pesquisadores para trocar experiências e discutir o universo da ciclomobilidade. Há

também revistas e congressos científicos que inscrevem e apresentam trabalhos de pesquisas dentro desta temática como oportunidade de fomento, diálogo e disseminação da deste tema como área temática de interesse estratégico para as cidades.

#### **4 POSSIBILIDADES E LIMITES CONCEITUAIS E PRÁTICOS DA CICLOMOBILIDADE EM BELÉM**

Segundo a pesquisa Nacional sobre o perfil do ciclista brasileiro e suas motivações para utilizar a bicicleta (2015), 88,1% utilizam este veículo para ir ao trabalho, 30.5% utilizam para ir à escola ou a faculdade, 59.2% usam para fazer compras e 76% usam para lazer. Pode-se entender, então, que a bicicleta já é um veículo que auxilia majoritariamente o deslocamento dos ciclistas brasileiros para atividades laborais, de educação, entre outros, consolidando este modal de transporte como estratégico e necessário à integração do transporte público urbano.

A pesquisa apresenta também os dados que geram motivação para começar a utilizar a bicicleta como modo de transporte urbano: 42.9% apontam que rapidez e praticidade é um fator gerador, 24.2% assinalam que a saúde é um destes fatores e outros 19.6% definem o custo como fator motivacional. Quanto aos problemas do dia-a-dia observados pela pesquisa 44.6% apontam Educação no trânsito, 22.7% segurança no trânsito e 26.6 % falta de infraestrutura cicloviária.

Os dados apresentados na pesquisa Perfil do ciclista brasileiro e suas motivações para utilizar a bicicleta (2015) contribuem para que sejam observados e considerados os fatores geradores como subsídios a discussão e construção de políticas que respondam as demandas de mobilidade por bicicletas.

Em janeiro deste ano a Prefeitura de Belém através da Superintendência de Mobilidade Urbana – SEMOB realizou uma audiência publica em que discutiu metas para licitação do novo sistema de transporte, nesta audiência foi apresentado um estudo realizado pelo engenheiro George Lavor Teixeira da empresa EGL Engenharia contratado para produzir um estudo sobre o transito de Belém, entre os resultados apresentados ele apontou a operação via ordens de serviços que ele define como frágil de embasamento jurídico. Outra constatação do estudo é a de que Belém possui um sistema de mobilidade que transporta 750 mil pessoas por dia, demanda que está cada dia mais difícil de atender com o atual modelo de sistema. O engenheiro mostrou ainda o estudo que a frota operacional em Belém é composta de 1.350 ônibus – distribuídos em 127 linhas, operadas por 14 empresas – 400 vans e micro-ônibus que rodam 350 mil quilômetros por dia, o que gera uma arrecadação bruta às empresas de mais de R\$ 450

milhões ao ano. Atualmente, esse sistema tem mais de 10 mil colaboradores diretos envolvidos na operação e uma estimativa de mais de 20 mil empregos indiretos. Para melhorar esse sistema básico seriam necessários investimentos em 1.600 veículos, além de garagens e postos de atendimento.

Prova da importância de incluir na discussão a integração para uma mobilidade inteligente é que Belém possui uma rede cicloviária de 89.584m segundo o site oficial da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana – SEMOB, além de ter aprovado em junho de 2017 o Sistema Cicloviário do Município de Belém, com vistas a “incentivar o uso de bicicleta como veículo de transporte no atendimento às demandas de deslocamentos e lazer da população”. Belém possui do ponto de vista da ciclabilidade um grande potencial. A cidade já figura como a 7ª cidade com maior estrutura cicloviária do Brasil e possui características favoráveis a mais investimentos e ampliação da rede cicloviária em função de sua formação plana, da demanda crescente por este modal e da necessidade de integração deste com o sistema de transporte urbano.

Do ponto de vista prático, a discussão sobre a ciclomobilidade em Belém tem se intensificado e gerado mobilizações e diálogos entre prefeitura e setores da sociedade civil que buscam soluções viáveis para demandas de deslocamento não motorizado. O Sistema Bus Rapid Transit (BRT) tem sido o projeto apresentado e em execução pela gestão municipal como a grande obra de mobilidade urbana para a cidade. Em 2013 em função de paralização das obras do BRT por irregularidades encontradas, a Prefeitura de Belém, o Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual do Pará assinaram um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para viabilizar o projeto, o TAC definiu etapas com prazos e objetivos, além de garantir a população o deslocamento integrado junto com todas as formas e modalidades de transporte, incluindo motocicletas, bicicletas e barcos. Este TAC garantiu também um canal de diálogo entre a sociedade civil através dos coletivos de ciclomobilidade para acompanhar a execução do projeto.

Outra pauta que avançou em Belém foi à discussão e aprovação do Sistema Cicloviário do Município de Belém - CICLOBEL, que contou com a mobilização de coletivos de ciclomobilidade da cidade para neste processo. Segundo o Coletivo Ciclomobilidade Pará “...em Belém existe um potencial de crescimento da ciclomobilidade, basta que seja, viabilizadas mais ciclofaixas, mais conexões, de maneira que os ciclistas possam se deslocar de um extremo da cidade e ir a qualquer lugar que precise, no momento até que Belém tem bastante ciclovias, mas ainda carecem das conexões...”

Há uma demanda de significativa por novas cicloviárias, conexões e em especial de educação e segurança no trânsito que reconheça os ciclistas como parte do sistema e favoreça e estimule cada vez mais a adesão deste modal como alternativa inteligente de deslocamento na cidade.

#### 4.1 OS ATORES DA CICLOMOBILIDADE EM BELÉM

Do ponto de vista formal, três são os atores que interagem na consecução da política de mobilidade urbana e ciclomobilidade em Belém: governo, mercado e sociedade civil. Esses agem interativamente ora conciliando objetivos, ora divergindo entre si.

Em termos governamentais, Belém tem caminhado de forma bastante lenta na discussão e viabilização das políticas de estímulo a utilização de bicicletas como alternativas de transporte, embora tenha sinalizado interesse em criar as condições para o diálogo com outros setores da sociedade na construção de uma cidade mais ciclável.

Os sinais observados acima podem ser caracterizados pela iniciativa do governo municipal em viabilizar a discussão e construção do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, além de revisar o Plano de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – PLANMOB com a participação popular como sugere a comunicação oficial da Prefeitura Municipal de Belém, através do site da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana – SEMOB. Contudo, estas ações estão em consonância com o Plano Nacional de Mobilidade urbana como determina a Lei Federal.

Sabe-se que mesmo possuindo o Plano Diretor Municipal e Plano Municipal de Mobilidade Urbana como instrumentos de planejamento e de orientação da política urbana respectivamente não são suficientes para garantir as políticas públicas específicas que respondam as demandas urbanas por uma cidade mais ciclável. Entende-se que seja necessário para isso quadros normativos complementares (decretos e leis) que viabilizem efetivamente a regulação cicloviária de uma cidade.

Quanto às condições cicláveis de Belém, no site oficial da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana – SEMOB é possível observar que há uma indicação de rede cicloviária de 89.584 m, o que para uma cidade como Belém não responde a demanda de usuários, mas que por outro lado evidencia uma intencionalidade do poder público em responder mesmo que parcialmente a tal demanda.

Em junho de 2017 a Câmara Municipal de Belém aprovou em sessão extraordinária o projeto de lei que cria o Sistema Cicloviário do Município de Belém, que visa “incentivar o uso

de bicicletas como veículo de transporte no atendimento às demandas de deslocamentos e lazer da população”, esta lei já havia sido discutida anteriormente e gerado bastante debate entre governistas, opositoristas e setores da sociedade civil que discutem a ciclomobilidade em Belém.

O relatório denominado “O Mercado de Bicicletas no Brasil”, da ABRACICLO e ABRADIBI publicado no final de 2005 estimou uma frota de 60 milhões de bicicletas no país, estimada a partir da produção e venda dos últimos 9 anos (no recorte temporal de 1996 à 2005). Em 2015 a ABRACICLO publicou um estudo encomendado a Rosenberg Associados no sentido de identificar os melhores incentivos para o uso da bicicleta como meio de transporte urbano, através da identificação da estrutura da oferta e dos fatores determinantes da demanda. Neste estudo, foi apresentado um quadro geral sobre o mercado mundial da bicicleta trazendo o Brasil como o quinto maior produtor deste veículo, ficando atrás apenas da China, Índia, União Europeia e Taiwan.

O mesmo estudo encomendado pela ABRACICLO ratificou 10 anos depois que o Brasil possui uma frota entre 60 e 70 milhões de bicicletas, com uma demanda crescente por ciclomobilidade nas cidades.

As informações reveladas pelo estudo confere um importante papel aos atores deste setor, pois ratifica a posição estratégica destes na operação da cadeia produtiva de bicicleta, por gerar empregos na produção, importação, distribuição, comércio, reparação e manutenção. Em Belém a dinâmica do mercado da cadeia produtiva da bicicleta acompanhou o movimento global e nacional, pois é possível observar um crescimento das “boutiques” e ou lojas que comercializam a bicicleta e muitos outros produtos relacionados a este transporte. Entre as empresas deste setor estão a Amazon Bike Store, Bike Mania, Katy Bike Peças e Serviços, Ciclor Bike Shope e Ciclo Mundo Bike.

Estes atores promovem e se articulam também em coletivos e grupos de bicicletas, pedais e eventos relacionados à bicicleta.

No centro da discussão acerca dos problemas urbanos gerados pelo intenso processo de urbanização e pela cultura de planejamento das cidades em que favorecem o automóvel como meio de transporte individual em detrimento do coletivo, surgem iniciativas e movimento que provocam reflexões sobre o acesso a cidade e cobram mais visibilidade de outros sujeitos, que passam a ser cada vez mais comuns nestes centros, os ciclistas.

O *Critical Mass* (massa crítica) é um dos movimentos mais importantes que trouxe a pauta sobre a bicicleta e outros elementos que a acompanham. Segundo Noguchi (2013), o Massa Crítica surgiu em 1992 na cidade de San Francisco, nos EUA, com a ideia reunir ciclistas

para fazerem sua presença ser sentida pelos próprios ciclistas e pelos demais integrantes da cidade.

O movimento se consolidou e virou sinônimo de ativismo político, ou melhor, de cicloativismo, a medida que se tornou a expressão política de manifestação, a exemplo do que promovem na Europa e nos EUA, com atos contra guerras, contra as políticas do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e do G8 (Grupo dos 8 Países mais ricos do Mundo) por novas atitudes ecológicas saudáveis ao planeta.

A versão brasileira do Movimento, intitulada Bicletada, chegou às ruas a partir de 2002, em São Paulo e Florianópolis, certamente, não pelos mesmos motivos do movimento americano, mas pela demanda de políticas que reconhecessem a ciclomobilidade como alternativa de acesso e compartilhamento da cidade bem como os ciclistas como sujeitos e direitos.

Em 2009, em Belém, a realização do Fórum Social Mundial (FSM) marcou um processo de articulação e mobilização da pauta sobre mobilidade por bicicleta, este evento reuniu organizações do mundo todo, inclusive representação do Massa Crítica (*Critical Mass*), movimento que já era conhecido e articulado no Brasil, que somou com outros coletivos e grupos de ciclistas do Estado do Pará e em especial de Belém.

O FSM deixou alguns legados importantes, além de promover o encontro de movimentos de cicloativistas do mundo todo para trocar experiências, juntou alguns cicloativistas e articulou a versão local do massa crítica, a bicicletada, promoveram eventos de panfletagens, pinturas de ciclofaixas e conquistou visibilidade, porém enfraqueceu e dispersou. Muitas outras articulações, fóruns, coletivos e grupos surgiram à medida que a cidade cada vez mais carece de mobilidade e de políticas públicas nesta área. O Observatório Social de Belém, exemplo de articulação, uma instituição não governamental, sem fins lucrativos, disseminadora de uma metodologia padronizada para criação e atuação de uma rede de organizações democráticas e apartidárias do terceiro setor. Outro exemplo é a Rede Nossa Belém, uma iniciativa de pessoas e diversas organizações da sociedade civil que se constituiu para perseguir como missão, segundo sua carta de princípios, “comprometer a sociedade e sucessivos governos com comportamentos éticos e com o desenvolvimento justo e sustentável da cidade de Belém”. Há ainda coletivos como o Ciclomobilidade Pará que é uma comissão formada por ciclistas cuja missão é fiscalizar, acompanhar e propor ações de mobilidade urbana e educação no trânsito frente ao poder público; União dos Ciclistas Brasileiros que é uma rede nacional com articulações regionais cujo objetivo é propor políticas públicas para a promoção da equidade de acesso à mobilidade ativa respeitando as diferenças sócio-econômicas de gênero e étnico-

raciais; Rede Bike Anjo uma rede nacional com representação e atuação local de ciclistas experientes que ensinam gratuitamente as pessoas que querem apreender a pedalar nas ruas com segurança.

Estas organizações, coletivos e grupos têm protagonizado o diálogo e construção do cenário da mobilidade urbana e da ciclomobilidade em Belém, a exemplo da “Campanha Bicicleta nos Planos” realizada pelas Associações Bike Anjo e União de Ciclistas do Brasil (UCB), com apoio do Instituto Clima e Sociedade (ICS), e tem como objetivo orientar a sociedade civil organizada e cidadãos, bem como técnicos municipais e decisores políticos para a inclusão da bicicleta, enquanto meio de transporte, no planejamento urbano, através da sua inserção nos Planos de Mobilidade Urbana.

#### 4.2 ESPAÇOS DE ARTICULAÇÃO, INTERAÇÃO E DIÁLOGOS

A Prefeitura Municipal de Belém, na elaboração do seu Plano Municipal de Mobilidade Urbana em 2015, divulgou peças publicitárias que promoviam um processo amplo de participação popular, inclusive, na ocasião, contratou uma empresa chamada Embarq Brasil cuja expertise é soluções de mobilidade urbana e assessoramento às comissões municipais de gestão, estruturação e acompanhamento deste plano.

Na ocasião em que se discutiu o Plano, a sociedade civil esteve representada pela Associação dos Deficientes Físicos, Conselho Municipal do Idoso, Federação Paraense de Entidades de Movimento Social, Comissão de Mobilidade de Belém, Observatório Social de Belém e Universidades para que se construíssem as estratégias de participação e escuta da população.

O Plano foi discutido e elaborado com a participação de diversos setores da sociedade, oportunidade para o fortalecimento de canal de dialogo entre os setores interessados da sociedade civil e mercado, mas ainda com as limitações e ausências de mais representação, pois não avançou na criação ou prospecção de uma metodologia ou dinâmica de frequência nesta interação.

A descontinuidade dos processos na administração pública, como observado acima, revela falhas que comprometem a implementação de políticas, estes *gaps* podem estar relacionados ao modelo tradicional de gestão com predominância de decisões hierarquizadas e centralizadas, mesmo que se promova escutas e audiências publicas.

Neste sentido, a Gestão Social propõe outra dinâmica, de discussão e construção da agenda governamental, a partir de uma “ação comunicativa” ao que sugere Habermas, em que

prioriza e legitima o diálogo entre os atores públicos e sociais envolvidos, “consequentemente, o processo decisório seria democratizado na medida em que os participantes defendessem suas razões com base no melhor argumento” (TENÓRIO, 2008, p.37).

Esta outra dinâmica proposta pela Gestão Social carrega consigo categorias teóricas que auxiliam a sua compreensão e exercício como a cidadania deliberativa que significa em linhas gerais segundo o autor “...que a legitimidade das decisões devem ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum...” (TENÓRIO, 2008<sup>a</sup>, P. 160). Outra categoria teórica que auxilia esta nova dinâmica é a dialogicidade em que Tenório (2015) classifica como a capacidade de comunicar e por consequência, se entender com outras pessoas.

O Conselho Municipal de Transporte (CMTB) poderia responder e promover a articulação, interação e diálogo entre o governo, mercado e sociedade civil. Criado através da Lei nº 7873 de 11 de março de 1998, por ser um órgão de caráter Consultivo e Deliberativo, com finalidade de “[...] promover a gestão democrática do Sistema de Transporte”. Este está constituído democraticamente com “representação” da sociedade e que atua de forma muito pontual, aparecendo como órgão representativo apenas em momentos de reajustes da tarifa do transporte público, o que leva o conselho a receber críticas em função disso.

Ao que parece tanto o governo, as empresas e a sociedade civil discutem suas pautas isoladamente, e que se articulam esporadicamente de forma simbólica a partir de agendas como o Plano Diretor de Mobilidade Urbana e audiências públicas gerais.

O governo conduz sua dinâmica administrativa e gerenciais das políticas públicas em execução, o empresários da cadeia produtiva da bicicleta promovem e contribuem com a organização de grupos de pedais, em que muitos estão diretamente envolvidos nestes, não há informações sobre a existência de fóruns ou grupos em que reúne os empresários deste setor em Belém, com exceção dos pedais.

Por outro lado a sociedade civil procura articular os grupos e coletivos de interesse em ciclomobilidade e até avançam na discussão, ao seu modo sem sistematizar protagonizam construção coletiva de saber, quando promovem a construção e proposição de ações e políticas para a área, a exemplo da mobilização promovida para a discussão e votação do Sistema Cicloviário do Município de Belém, que aconteceu em 2017, do evento “Bicicletada” a versão belemense da “Crítica Mass” que reúne diversos coletivos de ciclistas e cicloativistas na última sexta-feira do mês para celebrar a bicicleta como meio de transporte, de ações específicas destes coletivos como ensinar e promover a cultura de uso da bicicleta como faz o Coletivo Bike Anjo, de articulações nacionais, regionais e locais como a Campanha “Bicicleta nos Planos” iniciativa



da representação local da União dos Ciclistas do Brasil – UCB, Rede Bike Anjo Belém, Ciclomobilidade Pará e ParáCiclo que estão discutindo a incidência da bicicleta no Plano de mobilidade de Belém.

De toda a forma, mesmo que estes atores estejam ávidos por discutir e viabilizar ações e políticas de mobilidade ativa em Belém como eles vem fazendo, é possível que estejam atuando dentro de suas próprias “bolhas”, ou seja, falando apenas para e com seus grupos, o que não inviabiliza a ampliação de mobilização de mais organizações e atores sociais e é necessário articulá-los no sentido de ampliarem esses diálogos, furar a bolha é um desafio necessário para a construção coletiva e legítima de políticas públicas que respondam as demandas de todos na cidade por ciclomobilidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo discutiu os conceitos de cidades inteligentes e ciclomobilidade e suas aplicabilidades na realidade do meio urbano de Belém. De forma específica, dialogou sobre as possibilidades e os limites conceituais e práticos da ciclomobilidade em implantação na área urbana da cidade de Belém.

O dialogo entre o segmento de ciclomobilidade e o poder público local nem sempre é amistoso, visto que a composição da comissão de ciclomobilidade não corresponde à diversidade dos grupos que discutem a pauta. Este quadro foi observado na tensa aprovação do SICLOBEL. A participação dos sujeitos que discutem a política de mobilidade urbana e o monitoramento do Plano de ciclomobilidade é um desafio e, ao mesmo tempo, uma oportunidade de viabilização deste modal como parte do sistema de transporte do município.

A ausência de fóruns ou espaços permanentes de diálogos em que estejam envolvidos os três setores interessados como governo, mercado e sociedade civil com a finalidade de promover a discussão e interação desses atores acerca da ciclomobilidade em Belém, colabora para o enfraquecimento de diálogos e abre precedentes para decisões centralizadas da gestão municipal quando não observada pela sociedade civil.

A observação permitiu verificar que processo dialógico acumulado a partir da Gestão Social, no caso de Belém é comprometido à medida que princípios básico a sua legitimidade não são respeitados, como comunicação e entendimento entre os atores envolvidos no processo. As escutas realizadas pela prefeitura, segundo relatos de alguns coletivos dão conta de que estas aconteceram por mera formalidade jurídica e para legitimar as decisões técnicas da gestão.

É necessário que os atores envolvidos na discussão sobre mobilidade urbana, em especial na ciclomobilidade, cito (Governo, Sociedade civil e Mercado) avancem no sentido de construir a partir da experiência vivida, uma dinâmica de articulação para ampliação de diálogos que atinjam a o exercício da construção coletiva e legítima de políticas públicas que respondam as demandas de todos na cidade por ciclomobilidade.

## REFERÊNCIAS

BRITO, Fausto; HORTA, Cláudia Júlia Guimarães; AMARAL, Ernesto FL. A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas. 2018.

SOARES, A. G. et al. A bicicleta no Brasil 2015. **São Paulo: D. Guth**, 2015.

CHAPADEIRO, F. C. (2011). Limites e potencialidades do planejamento cicloviário: um estudo sobre a participação cidadã (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

Dirks, S., Keeling, M. (2010) “A vision of smarter cities: How cities can lead the way into a prosperous and sustainable future”. IBM Inst. for Business Value, Exec. Report.

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

HALL, R. E. *et al.* The vision of a smart city. In: **Proceedings of the 2nd International Life Extension Technology Workshop**, 2000. Disponível em <http://www.osti.gov/bridge/servlets/purl/773961-yxp82/webviewable/773961.pdf>. Acesso em 15/08/2012.

LE MOS, André. Cidades inteligentes. **GV-executivo**, v. 12, n. 2, p. 46-49, 2013.

Lerner, J. (2013). Prólogo à edição brasileira. In J. GEHL. Cidades para pessoas (2. ed.). São Paulo: Perspectiva.

NOGUCHI, Melissa. Movimento Bicletada Belém: Estudo de Caso (Monografia). Universidade da Amazônia, Pará. 2013.

Plano de Mobilidade Urbana de Belém – Planmob. 2016. RESPONSÁVEL, EQUIPE. INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA CNPq/FAPERJ/CAPES.

STRAPAZZON, C.L. Convergência tecnológica nas políticas urbanas: pequenas e médias cidades inteligentes. O governo eletrônico e suas múltiplas facetas, Zaragoza p.265-284. 2010.

VAN DEN BERG, Leo; BRAUN, Erik. Urban competitiveness, marketing and the need for organising capacity. **Urban studies**, v. 36, n. 5-6, p. 987-999, 1999.

TENÓRIO, F. G. Tem razão a administração? Ensaio de Teoria Organizacional. Editora Unijuí: Rio Grande do Sul, 2008.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. Mobilidade urbana e cidadania. **São Paulo: Senac**, 2012.

VII Simpósio Brasileiro de Sistemas de Informação, SBSI (2012). Disponível em: <http://www.each.usp.br/isbi2012> acesso em 06/01/2018.

WASHBURN, D. *et al.* Helping CIOs understand “smart city” initiatives: defining the smart city, its drivers, and the role of the CIO. **Cambridge, MA: Forrester Research, Inc. , 2010.** Disponível em [http://public.dhe.ibm.com/partnerworld/pub/smb/smarterplanet/forr\\_help\\_cios\\_und](http://public.dhe.ibm.com/partnerworld/pub/smb/smarterplanet/forr_help_cios_und).

## FORMAÇÃO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS AMAZÔNICO-TOCANTINENSES

*Nelson Russo de Moraes*<sup>33</sup>

*Carolina Regazzo*<sup>34</sup>

*Joicileia Juliate Fonseca*<sup>35</sup>

### RESUMO

As comunidades tradicionais brasileiras, para além de carregam consigo boa parte da bagagem socio-histórica do Brasil, são de fato as guardiãs da cultura e do conhecimento tradicional do povo brasileiro. Dados do Governo Federal do Brasil destacam que mais de cinco milhões de brasileiros são integrantes de povos ou comunidades tradicionais, sendo responsáveis por um quarto do território nacional, especialmente nas regiões interioranas e amazônicas. Em um país onde se discute a identidade cultural de seu povo, perceber a diversidade posta é fascinante, contudo expõe uma grande lacuna evidenciada pelo Decreto 6040/2007, a de que é urgente a aproximação para auxiliar tais grupamentos à valorização de sua identidade e ao entendimento de seu coletivo social, empoderando para a defesa de seus direitos, sejam humanos ou constitucionais. Neste sentido, este trabalho, como parte da pesquisa “análise da evolução de políticas públicas e desenvolvimento de comunidades tradicionais brasileiras” (FCE/UNESP), apresenta a formação social e histórica dos povos e comunidades tradicionais do Estado do Tocantins, na Amazônia legal brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comunidades Tradicionais. Estado do Tocantins. Amazônia.

---

<sup>33</sup> Doutor em Comunicação e Cultura Contemporânea (UFBA/Salvador/BA), Mestre em Serviço Social (UNESP/Franca/SP). Especialista em Gestão Pública (FAG/Tocantins). Especialista em Gestão de Programas e Projetos Sociais (ITE/Bauru/SP). Graduado em Administração (ITE/Bauru/SP). Docente do Curso de Administração (FCE/UNESP/Tupã/SP). Docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Agronegócio e Desenvolvimento (FCE/UNESP/Tupã/SP). [nelsonrusso.unesp@gmail.com](mailto:nelsonrusso.unesp@gmail.com). [orcid.org/0000-0003-0159-9433](https://orcid.org/0000-0003-0159-9433)

<sup>34</sup> Graduanda em Administração (FCE/UNESP/Tupã/SP). Integrante do Grupo de Estudos em Democracia e Gestão Social – GEDGS/FCE/UNESP. [carolregazzo@hotmail.com](mailto:carolregazzo@hotmail.com)

<sup>35</sup> Graduanda em Agronomia (Faculdade Católica do Tocantins – FACTO). Pesquisadora de PIBIC/UNESP. Integrante do Grupo de Estudos em Democracia e Gestão Social – GEDGS/FCE/UNESP. [joicileia.juliate@hotmail.com](mailto:joicileia.juliate@hotmail.com)

\*\*Contato com os autores: FCE/UNESP/Tupã. Endereço: rua Domingos da Costa Lopes, 780 – Jardim Itaipú – 17602-496 – Tupã – SP.

## FORMATION OF THE TRADITIONAL AMAZONIAN-TOCANTINIAN COMMUNITIES

### ABSTRACT

The traditional Brazilian communities, besides carrying much of the socio-historical baggage of Brazil, are in fact the guardians of the culture and the traditional knowledge of the Brazilian people. Data from the Federal Government of Brazil point out that more than five million Brazilians are members of traditional peoples or communities, being responsible for a quarter of the national territory, especially in the interior and Amazon regions. In a country where the cultural identity of its people is discussed, it is fascinating to note the diversity posed, but it exposes a great gap evidenced by Decree 6040/2007, that it is urgent to approach such groups to the valorization of their identity and understanding of their social collective, empowering them to defend their rights, whether human or constitutional. In this sense, this work, as part of the research "analysis of the evolution of public policies and development of Brazilian traditional communities" (FCE/UNESP), presents the social and historical formation of the traditional peoples and communities of the State of Tocantins, in the Brazilian legal Amazon.

**KEY WORDS:** Traditional Communities. State of Tocantins. Amazon.

## 1 INTRODUÇÃO

As comunidades tradicionais compartilham em sua essência características de uma sociabilidade muito rica e muito diferente das relações sociais estabelecidas na sociedade. Ao longo do processo de desenvolvimento da humanidade, tais grupamentos mantiveram costumes e tradições que marcam transversalmente indígenas, quilombolas, ribeirinhos, geraizeiros, faxinalenses, caiçaras dentre tantos outros recentemente circunscritos pelo Decreto 6040 (07/02/2007), que demarca no Brasil (ainda que no âmbito desta lei) uma definição legal para povos e comunidades tradicionais, bem como para territórios tradicionais.

*Ferdinand Tönnies*, em sua obra *Gemeinschaft und Gesellschaft*, de 1887 (TÖNNIES, 1957), trata da formação das comunidades, de seus elementos básicos como a afetividade que seria um produto central da sociabilidade comunitária, por sua vez estruturante para que as relações sociais não necessitassem de padrões burocráticos ou formais para a sua legitimação e manutenção dentro do grupamento humano.

Para além de ser formado por diversos biomas, mas tomando-se que a constituição humana de seu povo pauta-se por diversas contribuições tão distintas, de acordo com os contextos históricos e pelas diferentes regiões do Brasil, a formação do povo brasileiro passa necessariamente pela *gestação étnica* descrita, dentre outros, por Darcy Ribeiro em sua obra *O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil* (RIBEIRO, 2015).

A história do *Estado do Tocantins*, desdobrada da história do *Estado de Goiás* e bem antes deste das informações histórico-antropológicas das civilizações que antecederam às missões jesuítas, que por sua vez subiram os rios Xingu, Tocantins e Araguaia e mesmo das entradas do desbravamento do oeste, estabelecidas como processos de colonização se vê fortemente tangenciada por estas teorias e pela violência cultural estabelecida entre a sociedade e as comunidades.

O Tocantins se estabelece historicamente como o mais novo dos estados da federação e como a mais nova fronteira do agronegócio brasileiro, sendo forte produtor de grãos e de carne bovina, contudo não obstante à sua novíssima estrutura pública, da visibilidade de seu potencial turístico e das suas riquezas agrícolas, possui uma tratativa dialética em curso: o desenvolvimento sustentável de seus povos e comunidades tradicionais.

Como trilha de estudos científicos, que pautarão a aproximação das condições em que se formam e se mantêm as comunidades tradicionais, especialmente no tocante às políticas públicas, tomou-se então o Estado do Tocantins como recorte geográfico de estudos que se iniciaram pelas buscas bibliográficas e especialmente documentais acerca das origens e

formação de suas comunidades tradicionais. Esta pesquisa intitulada “análise da evolução de políticas públicas e desenvolvimento de comunidades tradicionais brasileiras” é desenvolvida pelo Grupo de Estudos em Democracia e Gestão Social – GEDGS (Faculdade de Ciências e Engenharia – FCE, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, em seu Câmpus de Tupã/SP).

O problema central dos estudos da pesquisa principal é “como se estabeleceram e se estruturaram as pautas e os atores que se inserem às arenas concernentes às políticas públicas de atendimento das comunidades tradicionais no Brasil?”, assim circunscreve-se como um de seus objetivos específicos “descrever a formação das comunidades tradicionais do Estado do Tocantins”, neste artigo científico apresentado.

Importante destacar que, mesmo sendo esta comunicação uma face parcial da pesquisa (referente a um de seus objetivos específicos), os trabalhos científico-metodológicos que sustentaram o cumprimento seguiram os seguintes passos: 1) delineamento teórico da história da colonização e desenvolvimento da região central do Brasil; 2) levantamento documental das possíveis comunidades tradicionais de maior expressão presentes no Estado do Tocantins; 3) circunscrição socio-histórica da formação de cada categoria de comunidade tradicional, dentre as de maior expressão presentes no Tocantins, por meio de exploração bibliográfica, entrevistas e interpretação de informações.

## **2 COMUNIDADES E SOCIEDADE**

Os estudos de *Ferdinand Tönnies* (1855-1936), um dos grandes pensadores que estruturaram o pensamento sociológico da humanidade, se aproximam de pontos tratados por outros pensadores, como a valorização da subjetividade como instrumento da ação social humana tratado por *Max Weber* (1864-1920) e a crítica sobre as novas sociabilidades urbanas, pautadas no consumo e que excluíam minorias, inclusive comunitárias, conforme tratado em *Karl Marx* (1818-1883). Contudo, se torna extremamente ímpar ao se fundamentar nas vontades humanas como matriz determinante das relações sociais (BRANCALEONE, 2008).

Iniciando seus estudos no campo das vontades humanas, *Tönnies* estabelece que as vontades naturais são aquelas que se estruturam na subjetividade do homem a partir de seus instintos e laços afetivos, assim a seara das relações humanas que não demandam racionalidade, mas sim a naturalidade, se constitui no campo das vontades naturais (TÖNNIES, 1957; BRANCALEONE, 2008). Explica a estruturação, como sistema decorrente das vontades



naturais, das relações sociais comunitárias (TÖNNIES, 1957), como em famílias, comunidades religiosas ou em comunidades tradicionais como as indígenas, comunidades quilombolas.

Em tessitura contrária às vontades naturais, se estruturam com a complexidade da vida em grupos maiores e na ampliação das experiências da vida social, as vontades racionais, artificiais ou arbitrárias, sendo decorrentes das ações documentais, como as regras, as legislações e os contratos (TÖNNIES, 1957; BRANCALEONE, 2008). Nesta trilha e tendo a sociedade sob a pressão da busca pelo crescimento econômico, as vontades artificiais evoluíram para a complexidade das relações sociais societárias centradas no contrato como eixo regulador da sociabilidade (TÖNNIES, 1957).

Deste modo, segundo os tratados sociológicos de *Ferdinand Tönnies* em sua principal obra (*Gemeinschaft und Gesellschaft*, de 1887), as comunidades se originam das relações afetivas ou comunitárias, que por sua vez partem das vontades naturais, estruturando o sistema VONTADES NATURAIS – RELAÇÕES SOCIAIS COMUNITÁRIAS – COMUNIDADES. Enquanto por outro lado, descreve que das vontades artificiais (também chamadas de arbitrárias ou racionais) viram as relações societárias, culminando nas estruturas da sociedade, descrita por VONTADES ARTIFICIAIS – RELAÇÕES SOCIAIS SOCIETÁRIAS – SOCIEDADE.

Nota-se o quanto foi aumentada a atratividade das pessoas pelas cidades, especialmente pelas possibilidades ampliadas de atendimento às suas necessidades, fazendo com que as comunidades passassem a orbitar os grandes centros, como representação clara das estruturas da sociedade, conforme descreve Brancaleone (2008) em tradução comentada da página 307 da obra de *Tönnies*:

Se temos de um lado um movimento de transformação dos padrões de sociabilidade comunitário para societário com o desenvolvimento da sociedade urbana, a força gravitacional que a grande cidade exerce sobre os demais núcleos urbanos e rurais provoca, por sua vez, um movimento expansivo do *gesellschaft* para as demais espacialidades e territórios em relação a ela “satelitizados”, atestando a força expansiva da dinâmica de vida da metrópole, unida por suas propriedades e potencialidade para centralizar as grandes instituições econômicas e as esferas de poder. De forma que, quanto mais se realiza o estado de sociedade em um país, mais ele se assemelharia a uma grande cidade (TÖNNIES, 1887, p.307 *apud* BRANCALEONE, 2008, p. 101).

Assim, para a transição da sociabilidade comunitária para a societária, essencialmente entre os espaços e o meio rural e o urbano, Tönnies (1957) e Brancaleone (2008) destacam que as comunidades passariam à se estabelecer à órbita da sociedade. Este fenômeno de sateletização do rural, do comunitário, pela dinâmica da sociedade s estabelece por ser a cidade o centro de serviços, de aquisição e de venda de produtos, fazendo com que haja a necessidade de estar ao seu entorno.

No período da Revolução Industrial e pelos seus efeitos, as cidades mais industrializadas passaram por um fenômeno de crescimento desestruturado em suas bases sociais e de saúde pública em um fenômeno que intitulamos de êxodo rural dos séculos XIX e XX. Os estudos de *Karl Marx* (1818-1883) e de *Ferdinand Tönnies* (1855-1936), cada um à sua perspectiva sociológica, trazem respectivamente, em *O Capital* (1867) e em *Comunidade e Sociedade* (1887), a tratativa do tema da expropriação do campesinato em seus meios de produção.

### 3 A FORMAÇÃO DO POVO TOCANTINENSE

#### 3.1 DAS PRIMEIRAS EXPEDIÇÕES NÃO INDÍGENAS À COLONIZAÇÃO

A história da formação do Estado do Tocantins se inicia com a fundação dos fortes de Belém, no Estado do Pará (1616) e de São Luiz, no Estado do Maranhão (1615), de onde partiram a maioria das missões rumo ao interior das florestas, especialmente a partir de Belém/PA. As missões dos desbravadores levavam consigo o interesse de conquistar novas terras, novas riquezas, como também de catequizar indígenas, especialmente pela Ordem dos Jesuítas (NASCIMENTO, 2004).

Tavares (2011) destaca que a ação das missões dentro de um olhar geopolítico foi dividida, pela Coroa Portuguesa, entre várias ordens religiosas: carmelitas, franciscanos, mercedários e jesuítas. Os jesuítas ficaram com o sul do rio Amazonas até a fronteira com as possessões espanholas, abrangendo os rios Tocantins, Xingu, Tapajós e Madeira (TAVARES, 2011), assumindo assim os trabalhos de catequização dos indígenas na região dos rios Tocantins e Araguaia.

Neste sentido, embora o avanço da criação de gado pelo oeste da Bahia, especialmente pelas margens do rio São Francisco seja um importante fator de chegada do *não-indígena* à região do (hoje) Estado do Tocantins, foram muitas as entradas (bandeiras) que subiram o rio Tocantins desde sua foz, junto à porção sudeste da Ilha de Marajó até a região central do Brasil (OLIVEIRA, 2009), conforme descreve:

Foram muitas as bandeiras que visitaram a região central do Brasil desde o século XVI, utilizando-se do Rio Tocantins. Até o século XVIII os objetivos foram quase que exclusivamente para o conhecimento do interior e aprisionamento e descidas de índios. É possível, portanto, destacar cinco momentos desde as primeiras bandeiras até o povoamento das vastas margens do rio Tocantins: período de penetração (bandeiras), final do século XVI, e intensificado no XVII; de proibição da navegação (alvará de 27/10/1733,

vigorando até 1782) no século XVIII; de incentivos ao desenvolvimento da navegação por meio de estudos e relatórios técnicos, no século XIX; de abandono de projetos de navegação e prioridade para as rodovias, no século XX; e, por último, o período de construção de barragens e projetos de hidrovias e eclusas, final do século XX e início do XXI (OLIVEIRA, 2009, p.3).

Os historiadores destacam que as navegações e entradas pelo rio Tocantins já eram muito comuns, seja por bandeirantes ou por jesuítas, desde o século XVI, mas que os povoadamentos de não-indígenas na região do (hoje) Estado do Tocantins, tanto às margens do rio Tocantins quanto do rio Araguaia, somente se iniciariam no século XVIII (OLIVEIRA, 2009; NASCIMENTO, 2004). Oliveira (2009) acredita que os impactos das legislações, que autorizavam e suspendiam as navegações pelo rio Tocantins àquela época, poderiam ser causa deste tardio povoamento.

Não obstante à importância histórica das vias fluviais (OLIVEIRA, 2009; FURTADO, 2016), no sentido norte para o sul, como vias de entrada e colonização e formação desta face da formação do povo brasileiro e que perpassa pelo entendimento das comunidades tradicionais amazônico-tocantinenses, esta também fora fortemente estruturada pela ação das expansões no sentido leste para o oeste e ainda sudeste para o norte, conforme destaca Brandão (2010). Vieram, nos séculos XVI e XVII muitas entradas pelo rio São Francisco desde sua foz (entre os hoje estados do Alagoas e Sergipe) até a região do oeste baiano, se caracterizavam como missões para o reconhecimento do rio, de sua navegabilidade e também das riquezas existentes às suas margens (BRANDÃO, 2010).

Outrossim, destaca-se que aos poucos os povoadamentos iam sendo formados no sentido da foz junto ao mar até as regiões das atuais cidades de Petrolina/PE e de Ibotirama (BA), enquanto em ritmo menor, havia também o avanço de roçados, criações e de pequenas vilas pelo centro do atual Estado da Bahia (BRANDÃO, 2010), estruturando a formação do povo amazônico-tocantinense pelo sentido leste para o oeste, assim como mais tardiamente viriam os fluxos migratórios de povos mineiros e paulistas, trazendo sua cultura e padrões de vida.

O processo, em curso, de organização social e econômica do Estado do Tocantins e que impacta suas populações, inclusive tradicionais, se estrutura sobre diversos fenômenos históricos, dentre eles: 1) a construção da rodovia BR 153, chamada Belém-Brasília; 2) a construção da capital do Estado, cidade de Palmas/TO e a formação do lago de Palmas a partir da Usina Hidroelétrica de Lajeado; 3) a implantação de dezenas de projetos de assentamentos rurais; 4) a implantação da Ferrovia Norte-Sul e o planejamento da Ferrovia Leste-Oeste; 5) a alteração do clima com redução do regime pluviométrico e alto risco de não perenidade de grandes rios como rio Araguaia; 6) a tomada da região chamada de MATOPIBA – Maranhão,

Tocantins, Piauí e Bahia como grande fronteira agrícola, especialmente para a produção de grãos.

Com o desmembramento da porção norte do antigo Estado de Goiás, foi criado em 05/10/1988, com a Promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado do Tocantins, que conta hoje com 139 municípios que dividem seus 278.420,7 km<sup>2</sup> de território, sendo sua capital a cidade de Palmas (TOCANTINS, 2018).

### **3.2 As Comunidades Tradicionais: breve descrição da tratativa brasileira**

Ao longo da história da humanidade, os grupamentos humanos foram constituindo suas características e tomando ao centro de suas relações sociais os elementos que se estabeleciam como mais importantes de acordo com seu vasto campo de conhecimento hoje definido como conhecimento tradicional (MARTINS e THEÓPHILO, 2009). À estruturação estabelecida pelo ordenamento constitucional de cada nação foram abertos diferentes horizontes para a tratativa do tema “comunidades tradicionais” como pauta decorrente da relação entre sociedade e comunidades, fazendo com que o assunto fosse inserido nas arenas de debate de direitos e de políticas públicas (SOUZA et al, 2017).

Os indígenas, que historicamente sofreram redução, desterramento, etnogênese (após aculturação de diferentes etnias) e etnocídio como fim em conflitos diversos, dentre outros fenômenos antropológicos (RIBEIRO, 1977), passam por longas de lutas sociais para seu reconhecimento cultural e na resistência quanto aos seus territórios, longe de terem seus problemas e questões resolvidos, passam a contar com o Estatuto do Índio, estatuído por meio da Lei 6001, de 19/12/1973.

Os quilombolas, em suas comunidades de remanescentes de quilombos, por sua vez, foram se fortalecendo em suas regiões e conquistando gradativamente o reconhecimento de suas unidades territoriais por meio de decretos e medidas localizadas. Longe de terem seus problemas e questões de território resolvidas, a caminhada dessas comunidades se fortaleceu pela criação da Fundação Palmares, em 22/08/1988.

Santili (2003) destaca que estes grupos, chamados de povos e comunidades tradicionais não apenas contribuem para a riqueza sociocultural do Brasil, como também se constituem em verdadeiros defensores da biodiversidade brasileira, expressivamente pelo modo tradicional da interação entre os meios de produção e sobrevivência com os elementos da natureza, neste sentido alguns autores tratam-nos como guardiães da floresta.

Não são todos os países do mundo que utilizam o “*comunidade tradicional*”, que foi assumido pelo Brasil e vem sendo tratado e esculpido há muito tempo, até que é delineado com

força de lei, pelo Decreto 6040 (07/02/2007) que instituiu, para o âmbito da *Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais* que:

Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007, art.3º, §1).

O Brasil possui uma imensa diversidade social e cultural, a qual se desdobra em formas múltiplas de estruturação de sabers, comportamentos, línguas, crenças e sociabilidades. Neste sentido, podem (e devem) ser circunscritos à definição legal de comunidade tradicional: os indígenas, os quilombolas, os ribeirinhos, os caiçaras, os pescadores, os seringueiros, as quebradeiras de coco de babaçu, os geraizeiros, os faxinalenses, os povos do fundo de pastos, os povos dos pantanais e as comunidades oriundas de grupos imigrantes vindos de outros países como os japoneses, os italianos, os portugueses, os letos e os russos (VIEIRA, 2014; MORAES et al, 2016; MORAES et al, 2017).

Segundo Araújo (2012), se caracterizam como categorias de povos ou comunidades tradicionais:

Indígenas, quilombolas, ayahuasqueiros (freqüentadores de centros ou que mora em comunidades que tomam o daime ou o vegetal), geraizeiros (habitantes dos campos gerais, caracterizados por chapadas), veredeiros (habitantes das veredas, áreas férteis que separam as chapadas, nas quais ocorrem as roçase a criação de bois), quebradeiras de coco de babaçu (para o sustento familiar e que pode ser usado na produção de óleo, carvão, cosmético, artesanato e ração para animais), vaznteiros (pequenos agricultores que ocupam as margens dos rios), pescadores artesanais (que usam técnicas artesanais para o consumo alimentar e também para a comercialização) e agroextrativistas (ARAÚJO, 2012, p.79 *apud* TOCANTINS, 2016, p.23).

Ao observar a vultuosidade das categorias, paira uma seara de dúvida, na qual, diante de tantas diversidades socioculturais, quais seriam as características para o melhor entendimento da importância das tradições e mesmo dos fatores religiosos ou místicos das comunidades tradicionais, neste sentido Vieira (2014) assevera sobre as sociabilidades que caracterizam as comunidades tradicionais:

As três principais características presentes nas definições são o contato e conhecimento aprofundado e íntimo com a natureza em que vivem e se desenvolvem, a auto-diferenciação cultural de acordo com suas tradições e costumes e a territorialidade, confirmando que o envolvimento ambiental está presente e é ativo nas relações sociais (VIEIRA, 2014, p.27).

Nota-se, assim, a forte relação das comunidades tradicionais com o seu território, aqui tomado como espaço já aperfeiçoado e moldado às suas características e tradições. Neste sentido, o Decreto 6040 traz que:

Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações (BRASIL, 2007, art.3º, §1).

Como foi citado no trecho do Decreto, destaca-se então que o artigo 231 da Constituição Federal trata especificamente sobre o reconhecimento e direitos indígenas e o artigo 68, dentro do Ato das Disposições Transitórias, sobre os quilombolas destaca: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. (BRASIL, 1988, art.68).

### **3.2.1 Os indígenas: aqueles que já estavam no Tocantins, antes mesmo do Tocantins**

Segundo dados do Censo 2010 (IBGE, 2018), o Brasil possui 817 mil índios distribuídos por 688 Terras Indígenas, que segundo a FUNAI devem ser somadas aos 82 grupos indígenas ainda não contatados. A formação da atual organização das Terras Indígenas, de modo resignado ao artigo 231 da Constituição Federal e aos seus desdobramentos, por si só já é um fenômeno de redução e de conformação da população indígena que, atualmente no Estado do Tocantins, estão assim situadas:

#### **- Terra Indígena Xerente e Funil**

Segundo Schroeder (2010), os Xerentes ocupam a porção central, às margens dos rios Tocantins e Manuel Alves (até Dianópolis, então chamada de Duro), desde o século XVIII, se posicionando posteriormente na região onde hoje se tem o município de Tocantínia, então chamada de Piabanha. Ainda segundo Schroeder (2010), em grande confronto com os colonizadores, os indígenas foram reduzidos à cerca de 400 pessoas entre 1930 e 1960, sendo neste sentido que se firmaram com o apoio do SPI na região do médio Tocantins, entre o já citado Povoado de Piabanha (hoje município de Tocantínia) e Rio Sono (hoje município de Pedro Afonso).

#### **- Terra Indígena Xambioá**

Na T.I. Xambioá (região do meio norte do rio Araguaia) estão os indígenas da etnia Karajá, que depois de muitos confrontos com colonizadores ao século XIX e XX. Depois de muitos processos de transferência das famílias indígenas pelo Serviço de Proteção ao Índio –

SPI, retorno dos indígenas aos seus territórios e novos confrontos com os colonizadores, houve a regularização da Terra indígena em 1997 (TOCANTINS, 2016).

#### **- Terra Indígena da Ilha do Bananal**

Na Ilha do Bananal, no rio Araguaia, (com 2 milhões de hectares) coabitam três povos indígenas: os Karajás, os Javaés e os Avá-canoeiros. Importante destacar que segundo Rodrigues (1999) estes indígenas, especialmente os Karajás e os Javaés estariam nesta ilha há mais de quatro séculos. A Ilha do Bananal sempre foi palco de muitos interesses, seja de turistas, pescadores, colonos, mas principalmente de criadores de gado, que impelidos pela facilidade de acesso e financiamentos públicos tomaram posse de muitas áreas transformando a região em predominantemente pastagens. A partir de 1990 as comunidades indígenas passaram a expulsar criadores de gado com a cooperação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que substituíra o Serviço de Proteção ao Índio – SPI (TORAL, 1997; BISPO e OLIVEIRA, 2009; TOCANTINS, 2016).

#### **- Terra Indígena Apinajé (Apinayé)**

Este povo indígena sempre esteve sediado na região do chamado “bico do papagaio”, na região de confluência entre os rios Araguaia e Tocantins, hoje estando definidos nos municípios de Maurilândia, Cachoeirinha do Tocantins e São Bento do Tocantins (TOCANTINS, 2016).

#### **- Terra Indígena Krahô-Canela**

Em 2006 os indígenas Krahô-Canela foram definitivamente instalados no município de Lagoa da Confusão, contudo esses povos vieram sendo expulsos dos hoje Estados do Maranhão e Bahia por colonizadores, tendo se instalado nas regiões centro-leste do Estado do Tocantins (entre 1933 e 1977), segundo Souza (2011). Sendo brutalmente expropriados novamente de terras que ocuparam na busca por um novo território, os Krahô-Canela acabaram nas ruas da cidade de Dueré (sul do Estado do Tocantins) em 1977 (SOUZA, 2011).

#### **- Terra Indígena Krahô (Krahólândia)**

Situa-se atualmente na região entre Goiatins e Itacajá (pequenos municípios entre Guaraí e Araguaína, no nordeste do Estado do Tocantins), mas teriam migrado de uma região mais ao sul, sendo então severamente acometidos por uma epidemia de sarampo que quase dizimou a etnia (TOCANTINS, 2016).

### 3.2.2 A participação quilombola na formação do povo amazônico-tocantinense

Quilombos eram referências de locais de encontro e de sobrevivência de escravos após as suas fugas, quando exitosas, nestes locais havia o resgate cultural das origens africanas e a sociabilidade comunitária era instaurada sob a reprodução cultural do modo de viver e ser relacionar com o meio ambiente. Podem-se destacar como características dos quilombos: a) a fuga como história comum; b) a existência de uma quantidade mínima de pessoas para se fundamentar as relações de comunidade; c) o isolamento em regiões e locais de difícil acesso; d) costumes culturais como roupas, alimentação, moradia e ritos, que por sua vez mantinham a cultura tradicional. (TOCANTINS, 2016).

A vinda de escravos para o planalto brasileiro ocorreu principalmente por dois motivos e sentidos: a exploração de ouro e a criação de gado. Neste sentido, no século XVI grandes expedições para a procura e exploração de ouro ao norte do antigo Estado de Goiás, hoje Estado do Tocantins, neste período o ciclo do ouro era pujante (TOCANTINS, 2016). Destacam-se neste período a formação dos primeiros povoamentos do Estado, conforme já descrito anteriormente. Com o declínio do ciclo do ouro, os escravos eram subjugados para o trabalho na criação de gado entre os séculos XVII e XIX (TOCANTINS, 2016).

Dentre as 27 comunidades quilombolas já reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares e que perfazem 1521 famílias, até março de 2014, apenas a *Comunidade Quilombola de Kalunga do Mimoso* (região dos municípios de Arraias e Paranã) havia concluído todo o trâmite para completa regularização de seu território. (TOCANTINS, 2016)

O Governo do Estado do Tocantins (TOCANTINS 2016) apresenta a seguinte listagem de comunidades quilombolas em seu território:

Município	Comunidade (famílias)	Município	Comunidade (famílias)
Almas	Bailão (36)	Filadélfia	Grotão (20)
Araguatins	Ilha de São Vicente (20)	Jaú do Tocantins	Rio das Almas (*)
Aragominas	Pé do Morro (60)	Mateiros	Mumbuca (52)
Aragominas	Projeto da Baviera (80)	Mateiros	Carrapato, Formiga, Ambrósio (45)
Arraias	Lagoa da Pedra (37)	Monte do Carmo	Mata Grande (11)
Arraias e Paranã	Kalunga do Mimoso (250)	Muricilândia	Dona Juscelina (230)
Brejinho Nazaré	Malhadinha (60)	Natividade	Redenção (26)
Brejinho Nazaré	Córrego Fundo (15)	Porto Alegre	Laginha (28)



Brejinho Nazaré	Curralzinho Pombal (20)	Porto Alegre	São Joaquim (49)
Brejinho Nazaré	Manoel João (15)	Santa Fé Araguaia	Cocalinho (150)
Chapada Natividade	São José (15)	Santa Rosa	Morro do São João (60)
Chapada Natividade	Chapada da Natividade (11)	São Félix	Povoado do Prata (62)
Dianópolis	Fazenda Lajeado (09)	Santa Tereza	Barra do Aroeira (150)
Dois Irmãos	Santa Maria Mangueiras (10)		

(\*) sem informações seguras

Fonte: elaborado pelos autores com base em documentos do Governo do Estado do Tocantins (TOCANTINS, 2016).

### - Barra do Aroeira

A família dos Rodrigues (Comunidade Tradicional Quilombola da Barra do Aroeira, no município tocantinense de Santa Tereza) começa a se formar em 1850. O Patriarca (Félix José Rodrigues) fugiu de uma fazenda de criação de gado na região do hoje Estado do Piauí, alistou-se e foi combater na Guerra do Paraguai (como forma de conseguir alforria). Em combate tornou-se herói de guerra e com isso conseguiu, de Dom Pedro II, a doação de uma gleba de 79.200 hectares na região onde hoje estão em Santa Tereza.

Atualmente encontram-se vivos na Comunidade Quilombola Barra do Aroeira, na área do território pleiteado e em cidades circunvizinhas, centenas de pessoas que se acham descendentes do patriarca Félix José Rodrigues, o qual lhes teria deixado um território de “12 léguas em quadra”, ou 79 mil e duzentos hectares, no norte de Goiás (atual Estado do Tocantins), território este que teria sido recebido pelo patriarca, fruto de uma doação feita pelo imperador D. Pedro II, como recompensa pela sua participação heroica e decisiva na Guerra do Paraguai (MARQUES, 2008, p.10).

A famílias de Félix José Rodrigues, seus descendentes, ainda lutam por ter acesso à toda terra que era direito do patriarca (MARQUES, 2008).

### - Kalunga do Mimoso

A comunidade da família Kalunga (Comunidade Tradicional Quilombola Kalunga do Mimoso, entre Paranã e Arraias) começou a se formar no século XVIII, sendo a região muito rica em ouro, a região de Paranã contava com cerca de 15 mil escravos nas minas, sendo que 45% era negra (TOCANTINS, 2016). Os fugitivos da escravidão se embrenhavam nas matas e na Chapada de São Félix e depois conseguiam se agrupar no quilombo, onde a cultura era mantida viva por gerações e ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX (OLIVEIRA e PIRES, 2016).

### 3.2.3 As quebradeiras de coco de babaçu, da região do Bico do Papagaio

Ao norte do Estado do Tocantins, no início do século XX, vindas do Maranhão e do Piauí, se instalaram as chamadas Quebradeiras de Coco de Babaçu, famílias que tinham renda a partir do trabalho (especialmente) das mulheres devido ao tipo de trabalho na coleta e quebra do coco para se chegar à castanha do babaçu, conforme descrito:

As quebradeiras de coco entraram no norte do Tocantins no início do século XX, vindas principalmente do Maranhão e do Piauí, e até a década de 1970 exerciam suas atividades de extração do babaçu na região do Bico do Papagaio, garantindo a subsistência de suas famílias. A partir desta década, empresários e empresas voltadas para o agronegócio intensificaram a compra de imóveis na região. A paisagem foi sendo alterada e os conflitos com as extrativistas tornaram-se inevitáveis (TOCANTINS, 2016, p.63).

Ao final da década de 1980 houve o declínio dos valores do coco de babaçu no mercado, fazendo com as quebradeiras tivessem de melhor se organizarem socialmente. Neste contexto sócio-histórico tem-se a importante história de articulação social e fortalecimento das bases comunitárias do Padre Josimo (1953-1986) ao norte do Estado do Tocantins (TOCANTINS, 2016).

Por ser pobre, negro e filho de camponeses, Josimo foi alvo de muitos preconceitos. Quando terminou os estudos, decidiu voltar a Xambioá para dedicar sua vida à causa dos trabalhadores e trabalhadoras rurais. Ao longo de sua vida, o padre denunciou os grileiros da terra, a opressão dos latifundiários contra os lavradores e defendeu os direitos do povo, conscientizando-os sobre sua força. Padre Josimo era coordenador da Comissão Pastoral da Terra (CPT) – no Bico do Papagaio, conhecida por intensos conflitos de disputa de terra.

Por suas idéias e ações, causou ódio aos fazendeiros da região, passando a receber diversas ameaças de morte. Em 10 de maio de 1986, na cidade de Imperatriz, no Maranhão, padre Josimo foi assassinado com dois tiros pelas costas quando subia a escadaria do prédio onde funcionava o escritório da CPT (INSTITUTO CULTURAL PADRE JOSIMO, 2018).

Padre Josimo, foi coordenador da Comissão Pastoral da Terra – CPT neste período da década de 1980, quando participara ativamente dos movimentos de organização e de resistência da hoje Comunidade Tradicional das Quebradeiras de Coco de Babaçu (TOCANTINS, 2016). Com o assassinato de Padre Josimo, Raimunda (uma quebradeira de coco) torna-se a líder, seguida por Judite que articulava o diálogo entre as quebradeiras de coco dos Estados do Tocantins, Pará e Maranhão, gerando o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu – MIQCB (TOCANTINS, 2016). Destes movimentos de base houveram avanços na estrutura político-representativa das quebradeiras de coco de babaçu:

Em 1992 as quebradeiras de coco, organizadas pelo MIQCB, auxiliaram na criação da Reserva Extrativista do Extremo Norte do Estado do Tocantins. Como consequência dessa organização, foram criadas várias associações. A primeira delas foi a ASMUBIP (Associação das Mulheres Trabalhadoras do Bico do Papagaio). Atualmente o movimento contempla também outras organizações: AMB (Associação das Mulheres de Buriti), CASB (Clube Agrícola de Sete Barracos), MERGOCIP e Arent (Associação das Mulheres Extrativistas do Extremo Norte) (TOCANTINS, 2016, p.64).

A condição territorial é complexa e embora seja reconhecida por produções científicas e documentos oficiais como o *Diagnóstico da Dinâmica Social e Econômica do Estado do Tocantins – Zoneamento Ecológico-econômico – Populações Tradicionais* (TOCANTINS, 2016), a maioria das quebradeiras de coco e suas famílias vivem em projetos de assentamento nos municípios de Sampaio/TO, Augustinópolis/TO e Carrasco Bonito/TO. A Reserva Extrativista do extremo Norte do Tocantins, que deveria suprir as necessidades de muitas famílias e circunscrever a Comunidade Tradicional das Quebradeiras de Coco de Babaçu, ainda não chegou à fase da desapropriação de fazendas.

### **3.2.4 Os ribeirinhos e pescadores do sistema Araguaia-Tocantins**

No Brasil, mesmo no campo dos estudos antropológicos, existe ainda – dentre os diversos campos a serem tratados – a tratativa da diversidade e transversalidades entre os diversos povos e comunidades tradicionais que têm na pesca a centralidade ou parte importante de seu conhecimento tradicional (STANICH NETO, 2016). Convencionou-se denominar como caiaças as comunidades litorâneas ou ribeirinhas sulistas, ao passo que são mais facilmente chamadas de comunidades pescadoras ou ribeirinhas aquelas instaladas na porção centro norte do país, mantendo como característica comum o baixo impacto ambiental de sua sociabilidade comunitária e de sua relação com a natureza.

Desde as entradas pela baía de Cameté, próximo à Belém/PA, datadas do século XVI começou-se o processo de povoamento por meio da formação de vilas e arraiais às margens dos rios Tocantins, Araguaia e seus poderosos afluentes. Neste sentido são inúmeras as cidades que se formaram ribeirinhas, à partir de antigas comunidades de pescadores, enquanto outras localidades se mantiveram pequenas e cultivando a sociabilidade pautada nos elementos de consaguinidade, afetividade, religiosidade e boas relações de sustentabilidade nos processos produtivos de seus alimentos e subsistência, são as comunidades tradicionais ribeirinhas amazônico-tocantineses.

Não existem levantamentos específicos e completos sobre esta especificidade das comunidades tradicionais no Estado do Tocantins, mas sabe-se que são dezenas e que muitas delas foram se fragilizando (em termos de sua identidade e sentimento de pertença comunitária) ao longo das últimas três décadas. Existe uma lacuna imensa no campo do mapeamento dessas comunidades, trabalho científico que passa pelo resgate da identidade individual e pela tratativa do pertencimento ao grupamento social.

Dentre estas comunidades, tem-se a *Comunidade Tradicional de Ribeirinhos do Povoado Senhor do Bonfim*, às margens do rio Piranha (afluente do rio Araguaia), no município de Araguacema/TO. O Grupo de Estudos em Democracia e Gestão Social – GEDGS (sediado na Faculdade de Ciências e Engenharia – FCE/UNESP/Câmpus de Tupã/SP), desde 2015, realiza trabalhos de cooperação junto a esta comunidade, no sentido de resgatar a identidade, o sentimento de pertença comunitário e o entendimento dos debates acerca de direitos e políticas públicas. (UNESP, 2018)

A comunidade foi formada pela vinda de uma família do Estado da Bahia, trazendo consigo a imagem do Senhor do Bonfim, isso por volta da década de 1920. A aproximação com famílias vindas das cercanias paraenses da bacia do Araguaia fez com que o grupo crescesse na mesma localidade, relativamente isolada até o final da década de 1970, mantendo como características: 1) a centralidade religiosa e devoção ao Senhor do Bonfim; 2) a excelente relação e conhecimento dos rios e pesca da região; 3) a relação harmoniosa com o meio ambiente, mesmo na condução de pequenos roçados; 4) a pouca interação societária e interesse comercial; 5) alto nível de consanguinidade; 6) os trabalhos comunitários para a produção de alimentos.

Nos anos da década de 1980 até 2017 houve a intensificação dos seguintes fenômenos: 1) chegada da energia elétrica; 2) implantação de quatro grandes projetos de assentamento rural na região; 3) asfaltamento da via de acesso à cidade de Araguacema/TO; 4) aumento do fluxo de pessoas à romaria anual do Senhor do Bonfim, que na localidade ocorre na primeira quinzena de agosto; 5) aumento do fluxo de pescadores profissionais; 6) aumento da especulação imobiliária; 7) processo de loteamento realizado pela Prefeitura Municipal de Araguacema/TO (década de 2000 para 2010), que retirou/reduziu os lotes dos moradores tradicionais e acabou por alterar completamente a sociabilidade da comunidade.

O GEDGS/UNESP, por meio de seus trabalhos científicos pautados no resgate da história oral, por sua vez instrumentalizado por entrevistas em profundidade chegou dentre outros resultados ao mapeamento de relações parentais e traços tradicionais, comprovando o

quantitativo de 13 (treze) famílias de origem tradicional na *Comunidade Tradicional de Ribeirinhos do Povoado Senhor do Bonfim*, município de Araguacema/TO.

### 3.2.5 Os geraizeiros no Tocantins e a manutenção de sua tradição secular

Pelo que o estado da arte teórico e científico traz (LIMA et al 2017; VIEIRA, 2014; MAGALHÃES; AMORIM, 2015), pode-se estabelecer que Comunidade Tradicional de Geraizeiros são comunidades que historicamente impõem resistência aos modelos de relações sociais trazidos ao meio rural pelos grandes empreendimentos, especialmente do agronegócio e da mineração, que consigo causam desestruturação da sustentabilidade ambiental e das relações sociais comunitárias, sua sociabilidade tem origem nos campos das gerais (norte de Minas Gerais, sudoeste da Bahia e leste de Goiás) e por isso está muito relacionada à relação do homem com o bioma cerrado.

Contudo, importante destacar que ao se tratar de comunidades tradicionais, embora o entendimento de território traga intimidade entre o homem e o meio ambiente, os pesquisadores fogem do conceito de paisagem, na perspectiva de que o meio ambiente ou o bioma definem o perfil humano e no caso da comunidade de geraizeiros (MAGALHÃES; AMORIM, 2015; VIEIRA, 2014), conforme descrito:

Dessa forma, entendemos que não é a paisagem que define o geraizeiro, mas sim a relação entre os homens e as mulheres em determinadas circunstâncias sócioambientais – e daí a paisagem, ou mais precisamente, o cerrado, constituir um elemento primordial. Assim, de modo mais claro, não é o cerrado que define o geraizeiro, mas sim as relações entre geraizeiros que definirão o que é o cerrado, como possibilidade econômica e cultural. (MAGALHÃES; AMORIM, 2015) (grifo nosso).

No Estado do Tocantins esta categoria de comunidades tradicionais, dentre aquelas que se inserem diretamente nas relações rurais e ambientais, não fora tratada nos levantamentos oficiais, assim não existe um levantamento preciso da quantidade de comunidades tradicionais de geraizeiros no Tocantins, contudo prova-se sua existência com a *Comunidade da Matinha* (Guaraí/TO) e sugere-se que pode-se chegar a uma dezena delas em território tocantinense.

Do mesmo modo que no caso da *Comunidade Tradicional de Ribeirinhos do Povoado Senhor do Bonfim* (Araguacema/TO), o GEDGS/FCE/UNESP desenvolve, desde 2015, trabalhos de cooperação para o resgate e sistematização da história oral da comunidade, perpassando pelas entrevistas em profundidade e estabelecendo-se ao plano do mapa de relações parentais e traços tradicionais de suas famílias (UNESP, 2018).

As primeiras famílias mineiras (que daríam origem à Matinha) saíram de suas regiões originais ao início da segunda metade do século XX, instalando-se preliminarmente em Rubiataba/GO e de lá rumando para o norte de Goiás, junto à estrada de chão que ligava Pedro Afonso (às margens do rio Tocantins), passando pela cidade de Guaraí à região dos antigos garimpos de cristal (onde hoje se tem o município de Pequizeiro/TO), chegando à cidade de Conceição do Araguaia/PA. (LIMA et al, 2017).

As famílias de tradição agrícola chegaram à região onde hoje estão, no Povoado Matinha, e logo iniciaram-se na produção de banana, posteriormente à agricultura de culturas anuais e por fim à olericultura. Neste sentido produtivo mantiveram durante décadas e gerações como características: 1) a centralidade religiosa; 2) a excelente relação e conhecimento de técnicas de cultivo para a pequena agricultura; 3) a relação harmoniosa com o meio ambiente; 4) certo grau de consanguinidade; 5) a manutenção de hábitos de alimentação e de produção de alimentos nos quintais (pequenas hortas e criações); 6) os trabalhos comunitários, mesmo sendo as glebas particulares por família o regime de mutirões e os trabalhos coletivos serem comuns.

O Povoado Matinha (Guaraí/TO), consolida-se sem nenhum problema de interpretação teórica, na categoria de comunidade tradicional de geraizeiros, descrita por pesquisadores anteriores em suas trabalhos científicos e comunicações.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Consolida-se parcialmente os trabalhos do primeiro objetivo específico desta pesquisa ao tratar sobre a formação das comunidades tradicionais amazônico-tocantinenses, num formato reduzido para os limites do artigo científico. Tem-se a certeza que o campo é muito vasto e cheio de informações qualitativas valiosas, que devem ser aprofundadas para o melhor entendimento desta seara das comunidades tradicionais do Estado do Tocantins.

Traz-se, nesta comunicação uma aproximação socio-histórica de diversos elementos concernentes à formação do povo tocaninense, dentre eles os indígenas, os quilombolas, as quebradeiras de coco de babaçu, os ribeirinhos e os geraizeiros, importantes categorias concretas que se consolidam pela circunscrição da sociabilidade comunitária.

Observa-se, pela dialética constante das relações entre os diferentes povos, a tensão histórica do passado e do presente, que se estabelece para além do território e se estabelece sobre o plano do respeito à dignidade humana, à cultura e ao tradicionalismo das comunidades, em que pese ao respeito aos direitos à vida e à manutenção dos sistemas que a mantêm.

Por fim, vale ressaltar, que no recorte do Estado do Tocantins, replicam-se as

características de resistência e de luta, que talvez seja – no campo sociológico de análise – uma característica central à todas as comunidades tradicionais brasileiras.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A.W.B. **Terras de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundo de pasto: terras tradicionalmente ocupadas.** Manaus: PPGSCA – UFAM, 2006.

BISPO, M.O.; OLIVEIRA, S.F. **Formação de professores em educação ambiental a partir das territorialidades e das representações de território.** Goiânia: UFG, 2009. Disponível em <[https://nupeat.iesa.ufg.br/up/52/o/42\\_Territorialidade\\_e\\_representa\\_\\_\\_es.pdf](https://nupeat.iesa.ufg.br/up/52/o/42_Territorialidade_e_representa___es.pdf)>.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6040 – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável para Povos e Comunidades Tradicionais (07/02/2007).** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei 6001 – Estatuto do Índio (19/12/1973).** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6001.htm)>

\_\_\_\_\_. **Comunidades tradicionais: o que são?** Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/comunidades-tradicionais/o-que-saocomunidades-tradicionais>> Acesso em 27 de Junho de 2016.

BRANCALEONE, C. Comunidade, sociedade e sociabilidade: revisitando Ferdinand Tönnies. **Revista de Ciências Sociais.** V.39, n.1, 2008.

BRANDÃO, P.R.B. A formação territorial do oeste baiano: a constituição do “Além São Francisco” (1827-1985). **Revista GeoTextos.** V.6, n.1, p.35-50, julho/2010. Salvador/BA: UFBA, 2010. Disponível em <<https://rigs.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/4304/3163>>.

BRITO, I.C.B. O reordenamento socioambiental dos geraizeiros em conflito com a monocultura de eucalipto no norte de Minas Gerais. **Anais do 36º ANPOCS.** Disponível em <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/36-encontro-anual-da-anpocs/gt-2/gt03-2/7860-o-reordenamento-territorial-socioambiental-dos-geraizeiros-em-conflito-com-a-monocultura-de-eucalipto-no-norte-de-minas-gerais/file>>.

CAMPOS, A.C.; MORAES, N.R.; CABRAL, R. **A violência cultural nas comunidades tradicionais brasileiras: aproximações teórico-conceituais.** In: PORTO JÚNIOR, F.G.R.; BAPTISTA, R.D.; SOUZA, F.C. *Convergências entre os campos da comunicação, democracia e gestão social – volume 2.* Porto Alegre: Editora Fi, 2017. pág. 257 - 270.

CANÇADO, A.C.; PEREIRA, J.R.; TENÓRIO, F.G. **Gestão social: epistemologia de um paradigma.** 2ª.ed. Curitiba: CRV, 2015.

CONDURU, M.T.; RODRIGUES, J.A. **Elaboração de trabalhos acadêmicos: normas, critérios e procedimentos.** Belém: Edufpa, 2010.



COSTA, C. **Sociologia: introdução à ciência da sociedade**. 4. ed. São Paulo: Moderna, 2010.

DIEGUES, A.C.; ARRUDA, R.S.V.; SILVA, V.C.F.; FIGOLS, F.A.B.; ANDRADE, D. (orgs). **Biodiversidade e comunidades tradicionais no Brasil**. São Paulo: Cobio, 2000.  
FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Fundação Palmares**. Disponível em <<http://www.palmares.gov.br/>>.

FURTADO, J.F. Metamorfoses da colonização: o rio Tocantins e a expansão para oeste em mapas e relatos. **Revista Tempo – Niterói on line**. V.22, n.40, p.367-399, maio-agosto/2016. Niterói/RJ, 2016. Disponível em <[www.scielo.br/pdf/tem/v22n40/1413-7704-tem-22-40-00367.pdf](http://www.scielo.br/pdf/tem/v22n40/1413-7704-tem-22-40-00367.pdf)>.

GALTUNG, J. **Violence, peace, and peace research**. Journal of Peace Research, v. 6, n. 3, p. 167–191, 1969.

\_\_\_\_\_. **Cultural violence**. Journal of Peace Research, v. 27, n. 3, p. 291–305, 1990.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

\_\_\_\_\_, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

IBGE. **Cidades**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/x>. Acessado em 26/02/2018.

INSTITUTO CULTURAL PADRE JOSIMO. **Padre Josimo**. Disponível em <<http://padrejosimo.com.br/>>.

IPEA. **A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais na Visão de seus Membros: relatório de pesquisa**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>.

LIFSCHITZ, J.A. **Comunidades tradicionais e neocomunidades**. Rio de Janeiro: Contracapa, 2011.

LIMA, A.R.; MARCÓRIO, W.A.; MORALES, A.G.; MORAES, N.R.; CATANEO, P.F. **As dimensões da relação do ser humano com a natureza em uma comunidade tradicional amazônica de geraizeiros**. In: PORTO JÚNIOR, F.G.R.; BAPTISTA, R.D.; SOUZA, F.C. **Convergências entre os campos da comunicação, democracia e gestão social 2º volume**. Porto Alegre: Editora Fi, 2017, p.271-293.

MAGALHÃES, F.R.; AMORIM, R.A. O movimento dos geraizeiros e a luta pela terra no alto rio Pardo. **Revista Ruris**. v.9, n.2, 2015. Disponível em <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/2304>>.

MARQUES, J.G. **Relatório antropológico de reconhecimento e delimitação do território da comunidade quilombola Barra do Aroeira**. Palmas: UFT, 2008.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, S.R.O. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas  
**INTERAÇÕES: Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol. 3, N. 5, set. 2002.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral**: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais. Brasília: MPF, 2014.

MORAES, N.R.; CAMPOS, A.C.; MÜLLER, N.M.; GAMBA, F.B; GAMBA, M.F.D.D.F. As comunidades tradicionais e a discussão sobre o conceito de território. **Revista Espacios**. Vol.38, nº12, 2017a, p.17. Disponível em <<http://www.revistaespacios.com/a17v38n12/17381217.html>>. Acesso em 10/04/2017.

\_\_\_\_\_; VIVAN, C.; MULLER, N.M.; CAMPOS, A.C.; SILVA, N.M.B.; GAMBA, M.F.D.D.F. **Evolução dos modelos organizacionais em comunidades tradicionais brasileiras**: estudo do tema na comunidade Leta de Varpa – Tupã/SP. In: MORAES, N.R.; PORTO JÚNIOR, F.G.R.; CAMPOS, A.C.; LIMA, A.R. Convergências entre os campos da comunicação, democracia e gestão social 1º volume. Porto Alegre: Editora Fi, 2017b, p.183-199.

\_\_\_\_\_; BRUMATTI, L. M.; LIMA, A. R.; CAMPOS, A. C. Análise da convergência conceitual dos termos “território” e “comunidade tradicional” no Brasil. **Revista Observatório**, Palmas, v. 3, n. 4., p. 518-539, 2017c. Disponível em: <<http://www.sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/observatorio/article/view/3666/9795>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

\_\_\_\_\_; CAMPOS, A. C.; SILVA, M. L.; SOUZA, F. S. Comunidades Tradicionais: cultura e identidade. **Revista Observatório**, Palmas, v. 3, n. 5, p. 501-522, ago. 2017d. Disponível em: <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/observatorio/article/view/3667/11287>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

\_\_\_\_\_; ALVES, P.K.F. **Estudo dos reflexos sociais do fortalecimento da apicultura junto às comunidades tradicionais de Araguacema e Pequizeiro – Estado do Tocantins**. Palmas/TO: UNITINS, 2011.

NASCIMENTO, J.B. **Conhecendo o Tocantins**: história e geografia. 2.ed. Palmas/TO: 2004.

OLIVEIRA, R.; PIRES, L.C.S. **Comunidade Kalunga do Mimoso no Tocantins**. Palmas: UFT, 2006.

OLIVEIRA, M.F. **Rio Tocantins**: eco de diferentes vozes. Anais do XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Fortaleza, 2009.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Global, 2015.  
\_\_\_\_\_. **Os índios e a civilização**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1977.

SANTILLI, J. **Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: novos avanços e impasses na criação de regimes legais de proteção**. In: LIMA, A.; BENSUAN, N. (Org.) Quem cala consente? Subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais. São Paulo: ISA, 2003.

SCHROEDER, I. **Os Xerente: estrutura, história e política**. Goiânia: Sociedade e Cultura, 2010.

SILVA, P.T. **Conceito de comunidade tradicional**. In: STANICH NETO, P. (org). Direitos das comunidades tradicionais caiçaras. São Paulo: Café com Lei, 2016. p.39 a 48.

SILVA, M.O. Saindo da invisibilidade - a política nacional de povos e comunidades tradicionais. **Revista Inclusão Social**. Brasília, v. 2, n. 2, p.7-9, 2007. Disponível em : <<http://revista.ibict.br/inclusao/index.php/inclusao/article/view/9>>. Acesso em 22/02/15.

SOUZA FILHO, C.F.M. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. Curitiba: Juruá, 2005.

\_\_\_\_\_. **As populações tradicionais e a proteção das florestas**. Revista de direitos difusos. Vol.31. São Paulos: ADCOAS, 2005.

SOUZA, K.T. “**Ser Krahô – Canela, primeiramente, é a gente ter conseguido voltar pro nosso território**”. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação da UFAM. Manaus: UFAM, 2011.

TAVARES, M.G.C. A Amazônia brasileira: formação histórico-territorial e perspectivas para o século XXI. **Revista GeoUSP - espaço e tempo**. Nº29 – especial, p. 107-121. São Paulo: USP, 2011. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74209>.

TOCANTINS. **Governo do Estado do Tocantins**. Disponível em < <https://portal.to.gov.br/>>. Acesso em 08/03/2018.

TOCANTINS. **Diagnóstico da dinâmica social e econômica do Estado do Tocantins – Zoneamento Ecológico-Econômico – Populações Tradicionais**. Palmas: Secretaria de Planejamento e Orçamento – Governo do Estado do Tocantins, 2016.

TOCANTINS. **Atlas do Tocantins: subsídios ao planejamento da gestão territorial**. Palmas: Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente, 2002.

TÖNNIES, F. **Community and society**. Michigan/EUA: Michigan State University Press, 1957.

TORAL, A.A. **Estudo de impacto ambiental – EIA: Hidrovia Araguaia-Tocantins**. Karajás e Javaés, 1997.

VICENTE, E.F.; MORAES, N.R.; RODRIGUES, J.A.; PIRES, B.R.C. **Apontamentos sobre a cultura das comunidades tradicionais da região de Tupã/SP: aldeia indígena índia Vanuíre (Arco Íris/SP) e Comunidade Leta de Varpa (Tupã/SP)**. In: PORTO JÚNIOR, F.G.R.; BAPTISTA, R.D.; SOUZA, F.C. **Convergências entre os campos da comunicação, democracia e gestão social 2º volume**. Porto Alegre: Editora Fi, 2017, p.177-196.

VIEIRA, M.G. **Os direitos fundamentais das comunidades tradicionais: crítica ao etnocentrismo ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2014.

## GESTÃO DE ATIVOS COMUNS EM REGIME DE PROPRIEDADE COMUM: EVIDÊNCIAS NA COMUNIDADE QUILOMBOLA FORTE DO CASTELO

*Ynis Cristine de Santana Martins Lino Ferreira*<sup>36</sup>  
*Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos*<sup>37</sup>

### Resumo

O objetivo do Estudo é analisar que medida, regras, condições biofísicas/materiais, atributos da comunidade e arranjos institucionais afetam a estrutura da arena de ação, os incentivos que os indivíduos enfrentam e seus resultados. Foca-se na autogestão em regime de propriedade comum, em comunidades quilombolas por ser territórios estabelecidos por políticas de Estado, no qual os direitos de propriedade são estabelecidos no âmbito da autogovernança e exclusivos dos coproprietários. O método é o *Casing* (Ragin, 1992) e se constituiu em seis invólucros procedimentais. A unidade empírica de análise foi a Comunidades Quilombolas Forte do Castelo, São Pedro. Foram utilizadas ferramentas que incluem a revisão de documentos, entrevistas semi-estruturadas e observação. No processo de análise, utilizou-se o *software Interface de 'R' pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (IRAMUTEQ) para possibilitar a análise de similitude no *corpus* constituído das transcrições das entrevistas para identificar a representação social por meio da ocorrência e conexidade das palavras. Entre os resultados, identificou-se que as comunidades quilombolas possuem uma estrutura de compartilhamento de poder evidenciada na autogovernança, se auto-organizam, e praticam a autogestão, a qual ressignifica o conceito de base comum de recursos, pois os quilombolas partem de uma noção de coletivo em sua identidade étnica e simbolicamente individualizam e repartem a base comum de recursos por arranjos de direitos de propriedade, constituindo-se em ativos comuns inseridos em seus processos produtivos específicos, dentro de uma lógica de mercado orientada para sobrevivência e reprodução social,.

**Palavras-chave:** Autogovernança. Autogestão. Comunidades Quilombolas. Ativo Comum.

---

<sup>36</sup> Mestre, Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)/ Universidade da Amazônia (UNAMA), ynicristine@gmail.com.

<sup>37</sup> Doutora, Universidade da Amazônia (UNAMA), namaria.vasconcellos@unama.br.

## MANAGEMENT OF COMMON ASSETS IN COMMON PROPERTY REGIME: EVIDENCE IN THE QUILOMBOLA FORTE DO CASTELO COMMUNITY

### Abstract

The objective of the study is to analyze which measure, rules, biophysical / material conditions, community attributes and institutional arrangements affect the structure of the arena of action, the incentives that individuals face and their results. It focuses on self-management under a common property regime, in quilombola communities because they are territories established by State policies, in which property rights are established within the scope of self-governance and exclusive to co-owners. The method is Casing (Ragin, 1992) and consists of six procedural casings. The empirical unit of analysis was Quilombola Communities Forte do Castelo, São Pedro. Tools were used including document review, semi-structured interviews and observation. In the analysis process, the software Interface of 'R' for Multidimensional Analysis of Textes et de Questionnaires (IRAMUTEQ) was used to enable similarity analysis in the corpus constituted of interview transcripts to identify social representation through the occurrence and connectivity of words. Among the results, it was identified that quilombola communities have a structure of power sharing evidenced in self-government, self-organization, and self-management, which re-signifies the concept of a common resource base, since quilombolas depart from a notion of collective in their ethnic identity and symbolically individualize and share the common base of resources by arrangements of property rights, constituting themselves in common assets inserted in their specific productive processes, within a market oriented logic for survival and social reproduction.

**Keywords:** Self-Government. Self-Management. Quilombola Communities. Common Asset.

## 1 INTRODUÇÃO

Evidências apontam para o sucesso de regimes de propriedade comum autogovernados, cuja ação coletiva está voltada para benefícios de longo prazo do manejo de recursos naturais (OSTROM, 2011), havendo uma “diversidade de soluções que vão além do Estado e do mercado, enquanto instâncias reguladoras do acesso e uso de recursos apropriados coletivamente por um grupo de usuários delimitado” (CUNHA, 2004, p. 24).

No Brasil, as comunidades quilombolas foram formalizadas pelo Estado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, garantindo que seria reconhecido o território dos remanescentes das comunidades dos quilombos que estivessem ocupando suas terras. Assim, essas formas de uso de recursos naturais implicam na autogovernança, específica para cada comunidade e local. Isso porque é no âmbito da autogovernança que se define um conjunto de regras para usar de forma compartilhada os recursos, por meio de direitos de propriedade que implicarão na definição de quem pode acessar os CPR, extrair, gerir, alienar, ou como se dará a exclusão do acesso a estes. Os direitos de propriedade são ações que os indivíduos podem fazer (ou atitudes que podem tomar, dito de outra forma) em relação a outros indivíduos sobre determinada "coisa" (OSTROM; HESS, 2007).

Nesse sentido, os quilombolas pertencentes à comunidade são gestores, coproprietários que definem coletivamente arranjos de direitos de regime de propriedade comum, e participam das decisões tomadas em conjunto (em assembleia) no âmbito da Associação de Moradores e, ao mesmo tempo, geridos por essas decisões. Assim autogovernança é instituição social que permite o gerenciamento operacional da base comum de recursos meio da autogestão enquanto prática.

Neste contexto, questiona-se: em que medida, regras, condições biofísicas/materiais, atributos da comunidade e arranjos institucionais afetam a estrutura da arena de ação e os incentivos que os indivíduos enfrentam e seus resultados?

Partiu-se da hipótese norteadora que indivíduos podem se auto-organizar e por meio da autogovernança praticam a autogestão da base comum de recursos em espaços formalizados e isso afeta as estruturas da situação ação, interação e os resultados.

Esta pesquisa utilizou-se do *Casing* (RAGIN,1992) como método de pesquisa e entendido enquanto movimento de construção de case (caso). Assim, esse movimento consiste em seis invólucros (case), considerados por Ragin (1992) como níveis de abstração interativos. A palavra “invólucro” pareceu muito mais adequada para a tradução, pois remete à ideia de revestimento que cada nível apresenta. No mais alto nível de abstração está a teoria, que fornece

a estrutura para nossa pesquisa, mas não estabelece uma base empírica. Entre a teoria e os dados empíricos, no entanto, existem vários outros níveis de abstração que podem ser considerados à medida que se pratica o "revestimento" pelo invólucro para a revisão da literatura e pesquisação. Selecionou-se a Comunidade Quilombola Forte do Castelo como unidade empírica de análise. Isso porque as comunidades quilombolas praticam a autogestão ao tomarem a decisão coletivamente e possuem uma lógica própria de desenvolvimento orientada para a sobrevivência e reprodução social onde os recursos naturais são fonte de vida, não sendo objetivo principal a geração de excedentes numa relação de mercado local-global.

## **2 FUNDAMENTOS SOBRE BASE COMUM DE RECURSOS E REGIME DE PROPRIEDADE COMUM EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS**

A base comum de recursos pode ser considerada como um sistema de recursos onde o potencial excludente de apropriação ou a limitação de direitos de apropriação de usuários existentes não é simples (mas não necessariamente impossível) e o rendimento do sistema de recurso é subtraível (OSTROM; GARDNER; WALKER 1994). Ou seja, possuem duas características: “dificuldade de desenvolvimento de instrumentos de exclusão dos potenciais beneficiários” uma vez que “soluções para essas dificuldades geram custos, o que abre possibilidades para o uso predatório” (MCKEAN; OSTROM, 2011) e “as unidades de recursos explorados por um indivíduo deixa de estar disponíveis para outros – como bens privados, são subtraíveis ou concorrentes no consumo e, portanto, podem ser exauridos” (MCKEAN; OSTROM, 2011). Portanto, essa classe de recursos apresenta as características de exclusão difícil e o uso conjunto envolve alta subtração.

Segundo Mckean e Ostrom (2011), base comum de recursos se refere a qualidades físicas do recurso e não a instituições sociais a eles associadas. Adicionalmente, propriedade comum não se refere à ausência de propriedade ou a recursos de livre acesso, mas a um grupo particular de indivíduos que possuem direitos comuns e dividem direitos de acesso ao recurso, assim caracterizando formas de propriedade ao invés de ausência.

As escolhas dos indivíduos são feitas de modo a maximizar a satisfação de suas preferências e ao mesmo tempo minimizar os custos envolvidos. As escolhas são feitas de forma utilitária por meio do cálculo: “o que vou ganhar com o engajamento?” (OLSON, 1965). Para Olson (1965), os indivíduos tendem a não agir conjuntamente porque eles podem se beneficiar de qualquer forma, mesmo que não colabore. Se não for excluído do bem coletivo, uma vez que o bem está produzido, pouca motivação tem para contribuir voluntariamente. Assim, a

cooperação na ação coletiva para gestão de bens comuns acontece se o número de indivíduos em um grupo for muito pequeno, ou haja coerção ou outro estratagema especial que leve os indivíduos racionais e centrados nos seus próprios interesses a agir para promover seus interesses comuns ou grupais (OLSON, 1965).

Destaca-se que o interesse econômico não pode ser visto como o único incentivo possível. O indivíduo pode ser motivado por desejo de prestígio, respeito, amizade e outros de fundo social ou psicológico, que possam ser mais representativos do que o ganho econômico, fazendo com que alguns membros do grupo, free-riding, não repassem a outros o ônus de prover o benefício (OLSON, 1965).

Hardin (1968), ao se referir à tragédia dos comuns utiliza a metáfora de um pasto. Vários pastores utilizam o mesmo pasto compartilhado por todos, constitui-se em um bem comum, onde o objetivo é maximizar os ganhos. Como seres racionais, assumem que as decisões alcançadas individualmente serão as melhores decisões para uma sociedade inteira, e todos aumentam o número de animais de seus rebanhos até que o pasto esteja completamente sem alimentos para os animais – todos perdem – apenas o prejuízo será compartilhado por todos. Porém, em muitos casos, segundo Ostrom, Gardner e Wolker (1994), conjuntos de usuários de recursos comuns demonstraram se comunicar um com o outro e estabeleceram regras acordadas e estratégias capazes de melhorarem os seus resultados conjuntos, concebendo as suas próprias regras de uso e vencendo a "tragédia dos comuns" apontada por Hardin (1968).

Já sob a perspectiva da Common Pool Resource (OSTROM, 1990), a governança dos recursos comuns permeia em meio a instituições, ou seja, regras e mecanismos que disciplinam a exploração do conjunto de recursos comuns (sistemas socioecológicos) por parte dos grupos utilizadores, implicando em soluções eficazes e sustentáveis para proteger os recursos naturais. A privatização também pode significar a atribuição do direito exclusivo para o usufruto de um sistema de recurso para um único indivíduo ou empresa (OSTROM, 1990). Todavia, as bases comuns de recursos podem ser autogovernadas em regime de propriedade comum se configurando nas situações em que os direitos de propriedade são exclusivos dos coproprietários - membros do grupo usuário (MCKEAN; OSTROM, 2011). No sentido mais geral, todos os arranjos institucionais podem ser pensados como jogos na forma extensiva. Como tal, as opções específicas disponíveis, o sequenciamento dessas opções, as informações fornecidas, e as recompensas relativas e sanções atribuídas a diferentes sequências de movimentos podem mudar o padrão de resultados obtidos conforme observado na teoria de jogos (OSTROM, 1990). Além disso, a estrutura particular do ambiente físico envolvido também terá um grande impacto na estrutura do jogo e dos seus resultados. Assim, um conjunto



de regras utilizadas em um ambiente físico pode ter consequências muito diferentes se utilizados em um ambiente físico diferente (Idem, 1990).

## 2.1 MODELOS CONCEITUAIS: *INSTITUTIONAL ANALYSIS AND DEVELOPMENT* (IAD) E *SOCIAL-ECOLOGICAL SYSTEMS* (SES) *FRAMEWORK*

Os quadros referenciais (*frameworks*) envolvem “fatores internos e externos que podem impedir ou aumentar de indivíduos de usar e governar os CPRs” (OSTROM apud ANDREWS, 2005). O desenvolvimento e uso de modelos envolvem fazer suposições precisas sobre um conjunto limitado de variáveis e parâmetros para obter previsões precisas sobre os resultados da combinação dessas variáveis usando uma teoria particular (OSTROM, 2011).

A IAD *framework* pode ser utilizada para a compreensão de uma ampla gama de situações sociais para compreender os padrões de comportamento dos atores e os resultados observados, utilizando o conceito de arena de ação para previsão e explicação dos resultados, sendo composta por elementos que proporcionam um entendimento sistemático do dilema da ação coletiva (MCGINNIS; OSTRON, 2010; OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994).

Dessa forma, o escopo da IAD *Framework* foi ampliado, pois todos os recursos utilizados pela humanidade são incorporados em sistemas socioecológicos complexos, compostos por subsistemas de níveis múltiplos e variáveis (OSTROM, 2009). Desse modo, em um complexo sistema socioecológico há subsistemas tais como um sistema de recursos (por exemplo, uma área protegida institucionalizada que abrange um território contemplando áreas florestais, vida selvagem e sistemas de água), unidades de recursos (por exemplo, árvores, arbustos e plantas contidos na área protegida, tipos de vida selvagem e quantidade e fluxo de água), usuários (indivíduos e comunidades), e sistemas de governança (por exemplo, o governo e outras organizações que administram o a área protegida, regras relacionadas à área protegida, e como estas regras são feitas). Sendo esses subsistemas relativamente separáveis, podem interagir para produzir resultados ao nível do sistema socioecológico, que por sua vez realimentam e afetam esses subsistemas e os seus componentes, bem como outros sistemas socioecológicos maiores ou menores (OSTROM, 2009).

Assim, o SES *framework*, é um quadro conceitual analítico capaz de organizar variáveis relevantes por meio de um conjunto comum de variáveis para a organização de estudos de sistemas socioecológicos (OSTROM, 2009). Por exemplo, é possível compreender por meio deste quadro conceitual, as circunstâncias específicas que levam florestas gerenciadas localmente a prosperarem melhor do que áreas florestais protegidas por governos, identificando

padrões de sucesso (ou fracassos) de manejo de florestas. Concebe-se que atores interagem em situações ação focal gerando interações e resultados que por sua vez ao mesmo tempo são afetados e afetam o Sistema de Recurso, as Unidades de Recurso, o Sistema de Governança, que por sua vez afetam e são afetados por Configurações sociais, econômicas e políticas e ecossistemas relacionados (OSTROM 2011; (MCGINNIS; OSTROM, 2014).

O SES framework foi concebido para aplicação em situações bem definidas em que os usuários de recursos em regime de propriedade comum extraem unidades de um sistema de recursos e ao mesmo tempo promovem a manutenção do mesmo sistema de recursos, por meio de regras e procedimentos determinados por um sistema de governança, e no contexto de sistemas ecológicos contidos em configurações sociais, políticas e econômicas (MCGINNIS; OSTROM, 2014), sendo a situação ação a parte central da análise (OSTROM, 2011).

## 2.2 AUTOGOVERNANÇA E AUTOGESTÃO

A autogovernança acontece quando os atores, principais usuários da floresta, se envolvem na elaboração e adaptação das regras dentro das arenas onde se dá a escolha coletiva quanto: a) a inclusão ou exclusão de participantes, b) estratégias de apropriação, c) obrigações dos participantes, d) monitorização e sancionamento e e) resolução conflito (OSTROM, 1999). Os territórios reconfigurados em termos de áreas protegidas apresentam um caráter inovador pelo estabelecimento de novos perímetros e por serem territórios emergentes, escolhidos pela em função do estado do movimento social, de uma capacidade local de organização pela existência de comunidades organizadas, de associação diversas. Dessa forma, entende-se a capacidade de organização local dessas comunidades como a autogovernança apontada por Ostrom (1999).

Para Ostrom (1990) há a tendência do Poder Público de tentar impor instituições uniformes em toda uma jurisdição, sem considerar o contexto local, tornando extremamente difícil para os agentes públicos essa implantação o que ocasiona que essas instituições sejam percebidas como inefetivas e não equitativas, e os custos para monitoração e fazer cumprir tais instituições provavelmente serão maiores do que se estas instituições fossem moldadas pelos apropriadores locais e ajustadas aos contextos locais (OSTROM, 1990).

Segundo Almeida (1983), um sistema autogestionário é construído considerando as necessidades locais como "merecedoras" de soluções locais. Uchida et al. (2010) discutem a autogestão dos recursos naturais. Segundo os autores essa existe há muito tempo – décadas, se não séculos – em muitas partes do mundo. Para que a autogestão dos recursos naturais seja

bem-sucedida não é suficiente a simples definição de regras pelo grupo de usuários do recurso natural pois é necessário que o grupo ocasione construa socialmente um valor maior dos benefícios do que o status quo, sendo um incentivo a formar e manter um grupo autogestionário. A autogestão pressupõe a definição coletiva de normas e regras e pode ser entendida “como um modelo de organização em que o relacionamento e as atividades econômicas combinam propriedade e controle efetivo dos meios de produção com participação democrática da gestão” (RIGO; ALMEIDA, 2009), ou seja, “um processo constante de construção, e não como um estado definitivo que as organizações coletivas almejam chegar” (RIGO; ALMEIDA, 2009).

Nesse contexto, a autogovernança se aproxima da autogestão. Isso porque a autogovernança se refere à definição e adaptação das regras, permitindo aos governados se governarem por meio da autogestão. Esta, no entanto, pode ser percebida como meio e como prática. Como meio, a partir de uma perspectiva emancipatória no âmbito da autogovernança, pois conforme Cançado (2008, p. 105), a autogestão é “um modo de organização do trabalho, onde não há separação entre a concepção e execução, e os meios de produção são coletivos”; e, enquanto prática, na medida em que é a tomada de decisão coletiva, pois a autogestão é “concebida como a participação dos membros na tomada de decisão” (CANÇADO et al. 2014).

As instituições criadas para a autogovernança de recursos comuns são menos efetivas quando o governo cria, implementa e monitora essas instituições, ao invés das próprias comunidades que exploram os recursos (OSTROM, 1990). Assim, no âmbito da autogovernança se encontra um conjunto de regras para usar de forma compartilhada os recursos por meio de direitos de propriedade que implicarão na definição de quem pode acessar a base comum de recursos, extrair, gerir, alienar, ou como se dará a exclusão do acesso a estes. Os direitos de propriedade são ações que os indivíduos podem fazer (ou atitudes que podem tomar, dito de outra forma) em relação a outros indivíduos sobre determinada "coisa". Se um indivíduo tem esse direito de propriedade, outro indivíduo tem o dever proporcional de observar esse direito (OSTROM; HESS, 2007), sendo possível a constituição de arranjos de direitos de propriedade.

### 2.3 REGIME DE PROPRIEDADE COMUM EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Os remanescentes de quilombos são “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (BRASIL, 2003). No entanto, o termo remanescente não deve ter conotação de sobra, mas

numa orientação para preservação, ou seja, “do que se preservou e se manteve em condições de sobrevivência independente da atenção e de possíveis benefícios do Estado” (CUNHA; ALBANO, 2017, p. 174).

Cada uma dessas comunidades apresenta uso específico e formas diferenciadas de uso dos recursos, estando esse fato relacionado à distribuição espacial do ambiente em seus territórios (BARBOSA; MARIN, 2010). As relações entre atores sociais [quilombolas] e interações baseadas em sistemas de uso comum, em um território coletivo, delinea as territorialidades, segundo limites físicos e simbólicos (BARBOSA; MARIN, 2010).

O Poder Público titula os territórios quilombolas observando a autodefinição “das comunidades remanescentes de quilombos” e seus modos de vida (DINIZ, 2011). O título é coletivo e pró-indiviso (INCRA, 2016). Dessa forma, legalmente a propriedade não pertence à família em particular, mas é comum à comunidade e vital para a sobrevivência desta. Assim, pode-se considerar como uma “propriedade privada compartilhada” (MCKEAN; OSTROM, 2011) como regime de propriedade, ou seja, existem direitos de propriedade claramente identificados e exclusivos dos coproprietários (membros da comunidade quilombola), assegurados por legislações específicas (BRASIL, 1988; BRASIL, 2007). Porém, não alienáveis, ao contrário do que postulam Mckean e Ostrom (2011). Destaca-se ainda que “privatização” dos direitos de propriedade refere-se à clareza, especificidade e, especialmente, à exclusividade dos direitos, e não à identidade do detentor dos direitos.

Nas comunidades quilombolas as relações de parentesco ou laços de amizade, definem os termos de acesso simbólico ao território que assume o caráter de propriedade comum inexistindo perímetros claramente definidos a cada propriedade. Assim, os sujeitos estão ligados a um grupo familiar pela consanguinidade ou amizade o que garante o direito a copropriedade do território simbólico com bases em suas relações sociais.

A autogovernança em comunidades quilombolas se dá no âmbito da Associação de Moradores, “Organização Não Governamental”, que ao mesmo tempo é a estrutura política de compartilhamento de poder, definição de consenso mínimo, concertação social e democracia, além de arena formal de escolha e decisões coletivas para definição de instituições sobre inclusão e exclusão de participantes, estratégias de apropriação, obrigações dos participantes, monitorização, sancionamento e resolução de conflito (OSTROM, 1990).

Diegues (2000) destaca que é necessário pensar a participação democrática na gestão dos espaços territoriais ocupados por populações tradicionais. Desta maneira, para a afirmação do reconhecimento de um quilombo é relevante considerar os modos de vida, as práticas peculiares de manejo dos recursos naturais disponíveis no território.

As comunidades quilombolas são caracterizadas como populações tradicionais de acordo com Almeida e Cunha (2001, p. 29), pois possuem características: “o uso de técnicas ambientais de baixo impacto, formas equitativas de organização social, a presença de instituições com legitimidade para fazer cumprir suas leis; liderança local e, por fim, traços culturais que são seletivamente reafirmados e reelaborados”.

Castro et al (2006) argumentam que suposições de populações orientadas para a conservação, isoladas, estáticas e homogêneas limitam a análise do uso de recursos em um ambiente em mudança. Em situações em que as populações locais abrangem uma grande variedade de grupos sociais que surgiram em diferentes períodos históricos, a relação entre "gerenciamento tradicional" e conservação de recursos se torna ainda mais imprecisa e pode afetar os critérios usados para determinar quem é e não é "tradicional" (idem).

No processo de afirmação da identidade quilombola a comunidade se apropria de atributos identitários, solidários, socioambientais e socioeconômicos para dar legitimidade a suas reivindicações para a garantia de acesso as políticas públicas. O quilombo também pode ser considerado uma CPR em regime de propriedade comum, uma vez que CPR está associada “às qualidades físicas de sistemas de recursos e não a instituições sociais a eles associadas” (MCKEAN; OSTROM, 2011).

Nesse contexto, “Propriedade comum” ou “Regime de propriedade comum” se referem a arranjos de direitos de propriedade onde grupos de usuários dividem direitos e responsabilidades sobre a base comum de recursos. As qualidades estão relacionadas aos modelos de governança baseados em recursos geridos por comunidades.

Partindo desse pressuposto, em âmbito brasileiro, estudos (SCHMITZ; MOTA; SILVA JR, 2009; BARBOSA; MARIM, 2010; DIEGUES, 2011) comprovam que pequenos grupos locais e populações maiores são capazes de coletivamente criar instituições em relação ao uso de bens comuns, respeitando o contexto local e interesse dos envolvidos.

## 2.4 O QUILOMBO ENQUANTO CONSTRUÇÃO SOCIAL ORIENTADO PARA SOBREVIVÊNCIA E REPRODUÇÃO SOCIAL

Diferentemente dos índios, considerados como “da terra”, os africanos e seus descendentes tiveram muitas dificuldades em manter-se num lugar, cujo espaço pudesse ser organizado conforme suas condições, valores e práticas culturais. Em diferentes partes do Brasil, os lugares habitados pelos negros foram desqualificados e abandonados pelo poder público ou mesmo questionados por outros grupos com maior poder e legitimidade junto ao

Estado. O usufruto, a posse e a propriedade dos recursos naturais tomaram-se moeda de troca num sistema hierarquizado onde a cor passou a significar acesso (principalmente à escola e à compreensão do valor da terra), passou mesmo a ser valor “embutido” no negócio. Processos de apropriação/expropriação reforçaram a desigualdade destes negócios, de modo a ser possível hoje identificar nitidamente quem foram os ganhadores e perdedores e quem, ao longo deste processo, exerceu e controlou as regras que definem quem tem o direito de se apropriar. Já a primeira Lei de Terras, escrita e lavrada no Brasil, datada de 1850, exclui os africanos e seus descendentes da categoria de brasileiros, situando-os numa outra categoria separada, denominada “libertos”. Desde então, atingidos por todos os tipos de arbitrariedades e violência que a cor da pele anuncia e denuncia, os negros foram sistematicamente expulsos ou removidos dos lugares que escolheram para viver, mesmo quando a terra chegou a ser comprada ou foi herdada de antigos senhores através de testamento lavrado em cartório. Decorre daí que, para eles, apropriar-se passou a significar um ato de luta, de guerra (LEITE, 1999).

Sem uma política pública que desse visibilidade ao processo de escravidão, o quilombo como território foi ocupado historicamente, sendo uma herança cultural, conforme está na constituição de 1988. Assim, o quilombo tem um modo de viver próprio, mas não é isso que o faz reconhecer sua identidade como quilombo e sim a herança cultural que ele herda naquele território. Isso diferencia os quilombos das demais populações tradicionais, como as populações extrativistas das Unidades de Conservação, que ocupam o território (tem a posse) não por uma herança cultural dos seus antepassados, mas por construir socialmente seu meio de vida ali. Segundo Cunha (2017), desde o escravismo colonial, os povos escravizados foram unificados sob a classificação de “negros”, em uma construção que suprimiu as múltiplas diferenças étnicas nas quais estes se enxergavam em seus territórios de origem, culturalmente distintos, sendo a ideia de raça usada para estabelecer e legitimar o sistema de dominação. Por isso tem-se a “autoatribuição de uma identidade básica e mais geral, que, no caso das comunidades negras rurais, costuma ser determinada por sua origem comum e formação no sistema escravocrata” (O’DWYER, 2002, p. 16), a identidade quilombola, como “uma condição colocada pelo estado para acesso às políticas públicas” (CUNHA; ALBANO, 2017, p. 155).

Apesar disso, o termo “negro” no Brasil da transição do século dezenove para o vinte, assim como agora o termo “quilombola”, ou afro-brasileiro, vem expressar, num período de significativas mudanças políticas, a persistência de um recorte de grupo. Mesmo antes, em fins do século XVIII, o modo de produção colonial sustentado pela mão-de-obra escrava já esboçava a seu completo esgotamento, chegando logo depois a um ponto de verdadeira saturação. O que era identificado como sendo “negro” referia-se e, mais do que isto, englobava, a experiência

histórica dos africanos e seus descendentes, tratados nos séculos anteriores como sujeitos a-históricos, negados em sua condição de humanidade durante o regime escravista. Como e enquanto uma expressão da identidade grupal, o termo vai reunindo em seu percurso tudo aquilo que advém de tal experiência, ou seja, elementos de inclusão, que mantém o grupo unido em estratégias de solidariedade e reciprocidade, e também de exclusão, ou seja: a desqualificação, a depreciação e a estereotipia. Os sentidos do termo e as experiências nele circunscritas revelam sua ambiguidade: por um lado, a marginalização; por outro, sua força simbólica demonstrada no seu persistente poder aglutinador, tornando-o, inclusive, expressão de uma identidade social e norteando, inclusive, políticas de grupos (LEITE, 1999).

Resta “saber o que é especificamente étnico na oposição entre ‘eles’ e ‘nós’ e nos critérios de pertença que fundam esta oposição”. A identidade étnica tem sido diferenciada de “outras formas de identidade coletiva pelo fato de ela ser orientada para o passado”. Essa referência a uma origem comum presumida parece recuperar, de certo modo, a própria noção de quilombo definida pela historiografia. Vale assinalar, contudo, que o passado a que se referem os membros desses grupos “não é o da ciência histórica, mas aquele em que se representa a memória coletiva” — portanto, uma história que pode ser igualmente lendária e mítica (O’DWYER, 2002, P. 17).

### 3 O MÉTODO

Esta pesquisa se baseia em “Casing”, definida em termos práticos como método de pesquisa e entendido enquanto movimento de construção de case (caso). Assim, esse movimento consiste em seis invólucros (case), considerados por Ragin (1992) como níveis de abstração interativos. Partiu-se do quadro de referência de gestão de base comuns de recursos e da retomada dos principais pontos de revisão da literatura do processo governança dos comuns, ação coletiva e autogovernança; focamos na autogestão de recursos florestais em regime de propriedade comum em territórios estabelecidos por políticas de estado e mais especificamente territórios quilombolas. A adoção desse escopo se deu porque a autogestão em comunidades quilombolas é emblemática para a análise da gestão de bases comuns de recursos, pois, embora haja nesses territórios, em termos de construção social, a autogovernança - estrutura de compartilhamento de poder, consenso mínimo e resolução de conflitos- há a interferência direta do Estado, impondo a instituição da associação de moradores para legalização e garantias de direitos enquanto comunidade quilombola. Dessa forma, a associação de moradores passa ser o espaço formal para consecução autogestão, enquanto prática de

tomada de decisão coletiva e ao mesmo tempo o meio que permite a autogovernança enquanto estrutura de definição de regras, ou seja, arranjos institucionais.

### 3.1 DELINEAMENTO DO *CASING*

O primeiro invólucro é o nível mais geral da pesquisa e é voltado para a categoria específica e convencional de fenômenos sociais (RAGIN, 1992). Nesse invólucro se realizou uma pesquisa partindo da Teoria dos Comuns (OSTROM, 1990), com a abordagem da escolha racional, sendo o universo de observações todos os comuns.

No segundo invólucro, se encontra a definição dos subconjuntos de fenômenos sociais, formando um fundo de contraste empírico (RAGIN, 1992). No segundo invólucro se definiu como subconjunto de fenômeno social a base comum de recursos, especificamente recursos florestais, geridos por comunidades locais em regime de propriedade comum.

No terceiro invólucro, é selecionado de forma teórica, os grupos entre os diferentes subconjuntos (RAGIN, 1992). Nesse terceiro invólucro se selecionou as comunidades quilombolas, por observar nestas a autogestão, em regime de propriedade comum. No terceiro invólucro, selecionou-se as comunidades quilombolas, por observar nestas a autogestão, em regime de propriedade comum. Esta escolha se deu, em termos teóricos, por pelo menos três circunstâncias teóricas: I) A comunidade quilombola é um grupo de indivíduos que compartilha direitos de propriedade, e portanto, cria um regime comum de direito de propriedade privada, para governar a base comum de recursos; II) As comunidades quilombolas, grupos étnicos, pressupõem uma construção social de autogovernança, em termos de estabelecimento de instituições sociais e tomada de decisão coletiva, por meio da autogestão, para implementar objetivos comuns; porém, III) é o Estado que titula coletivamente o território quilombola e impõe, para isso, a criação de uma associação de moradores que assume a papel de espaço formal para definição das instituições.

O quarto invólucro consiste na seleção de grupos específicos para investigação (RAGIN, 1992). Assim, no quarto invólucro se selecionou as comunidades negras rurais atuais, conceituadas por Fiabani (2007) como quilombos contemporâneos, “o que permite diferenciá-las das comunidades “remanescentes de quilombo”, originadas efetivamente dos antigos “quilombos”” (FIABANI, 2007, p. 8). Optou-se pela escolha de quilombos contemporâneos localizados na Amazônia paraense pois são grupos historicamente conspícuos e imediatamente disponíveis para a investigação. A conspicuidade se dá pelo fato de que essas comunidades descendentes de remanescentes de quilombo se autodefinem quilombolas como um ato



burocrático, para garantia de direitos e posse da terra. Assim, partiu-se do pressuposto que a partir da afirmação de identidade quilombola esse grupo étnico enuncia sua diferença em relação aos outros grupos, assim como o inverso (CUNHA; ALBANO, 2017).

O quinto invólucro é o estreitamento de foco empírico e foi onde se deu a seleção de unidades empíricas de análise específicas (RAGIN, 1992). Assim, no quinto invólucro, se selecionou-se a Comunidade Forte do Castelo. A seleção se justifica enquanto apropriada por combinar os seguintes elementos contingenciais à pesquisa: A Comunidade Forte do Castelo, foi selecionada por ser uma comunidade formalmente reconhecida e titulada coletivamente e possuir na base comum de recursos além de recursos florestais, argila, recurso mineral não renovável. Historicamente, o território onde se localiza a comunidade era ocupado por ribeirinhos. Houve uma separação em termos institucional e étnico para demarcação do território da comunidade quilombola. A associação de moradores é formada por quilombolas e estabelece regras formais e informais por meio da autogestão no âmbito da autogovernança. Há uma instituição que estabelece simbolicamente a divisão da base comum de recursos, em regime de propriedade comum, em territórios individuais pertencentes aos grupos familiares, os quais possuem direitos de exploração e alienação dos recursos existentes em seus territórios, não sendo repartido o fluxo da renda.

### 3.2 COLETA DE DADOS

Os dados necessários para consecução do *Casing* foram coletados de fontes primárias e secundárias. A teoria e os dados secundários para o primeiro, segundo e terceiro e quarto invólucro foram coletados em fontes bibliográficas e documentais de instituições governamentais e não governamentais (periódicos científicos, INCRA, Associações, Fundação Palmares e outros).

A coleta dos dados no quinto e sexto invólucro do *Casing* foram orientados por constructos estabelecidos pelo movimento de idas e vindas entre teoria e empiria. Considerou-se, baseado em Ostrom (2009) e no preposto do SES Framework que o objeto desta pesquisa, no contexto das comunidades quilombolas, pode ser estudado levando em consideração que existem os seguintes subsistemas: (i) sistemas de recursos (caracterizado pela base comum de recursos entendida como o território institucionalizado como quilombo); (ii) unidades de recursos (recursos naturais florestais e minerais), (iii) sistemas de governança (estrutura de compartilhamento de poder e consenso mínimo); e (iv) usuários (indivíduos se autodeclaram quilombolas). Considerou-se ainda que cada subsistema principal é composto de múltiplas

variáveis de segundo nível, (Quadro 7). Para possibilitar a análise, as variáveis foram adaptadas de Ostrom (2009), conforme quadro 5:

**Quadro 5 – Variáveis da Pesquisa**

<b>Sistema de Recurso (SR)</b>	<b>Sistema de Autogovernança (SA)</b>
SR1 Configurações Biofísicas	SA1 – Sistema de direito de propriedade
SR2 Clareza dos limites	SA2 – Regras
SR3 Produtividade do sistema	SA3 – Organizações <sup>38</sup>
<b>Unidades de Recursos (UR)</b>	<b>Atores (A)</b>
UR1 – Características	A1 – História e experiência passadas
UR2 – Interação entre as unidades de recursos	A2 – Importância e dependência do SES
UR3 – Valor	A3 – Atributos
<b>Situação Ação: Interações (I) &gt; Resultados (R)</b>	
I1 – apropriação	R1 – Medidas de desempenho social (reprodução social, subsistência, resiliência)
I2 - Autogestão	R2 – Medidas de desempenho ecológico (sobre-exploração)
I3 – Auto-organização	

Fonte: Elaboração da autora adaptado de Ostrom (2009).

Os constructos que emergiram da teoria para construção da concepção de SES dessa tese e norteadores do quinto invólucro constam no Quadro 4:

**Quadro 4 – Constructos da concepção de SES e norteadores do quinto invólucro**

Sistema de Recursos	Refere-se à base comum de recursos com particular ênfase nas qualidades biofísicas dos recursos naturais e não a instituições a eles relacionados. Especificamente nesta pesquisa se considera como base comum de recursos os territórios múltiplos constituídos simbolicamente e formalmente no contexto das comunidades quilombolas (OSTROM, 1990; BARBOSA; MARIN, 2010; CARDOSO, 2015),
Unidades de Recursos	Recursos existentes na base comum de recursos. Foca-se em recursos florestais e minerais.
Atores	Grupo de indivíduos que é um proprietário privado que compartilha direitos e responsabilidade sobre a base comum de recursos. Para essa tese se considera como coproprietários os quilombolas pertencentes a comunidade (OSTROM, 1990; BARBOSA; MARIN, 2010; CARDOSO, 2015),
Sistema de Autogovernança	Foca-se nos arranjos de direitos em regime de propriedade comum, entendido como conjunto de regras para usar de forma compartilhada a base comum de recursos por meio de um regime comum de direitos de propriedade que implicarão na definição de quem pode acessar os

<sup>38</sup> O foco foi as organizações exógenas, em particular a associação de moradores, organização não-governamental.

	CPR, extrair, gerir, alienar, ou como se dará a exclusão do acesso a estes.
Interação	Foca-se na autogestão, entendida como prática na participação na tomada de decisão sobre a base comum de recursos em regime de propriedade comum pressupondo um processo contínuo de auto-organização, a <i>autogovernança</i> .
Resultado	Envolvimento na elaboração e adaptação das regras próprias dentro das arenas onde se dá a escolha coletiva quanto: a) a inclusão ou exclusão de participantes, b) estratégias de apropriação, c) obrigações dos participantes, d) monitorização e sancionamento e e) resolução conflito (OSTROM, 1999), que implicarão em desempenho social e ecológico.

Fonte: Elaboração própria.

As pesquisas de campo ocorreram no período de 2016 a 2017. Utilizou-se também da observação direta, conversas informais com os moradores das Unidades e coleta de informações em reuniões com as comunidades

### 3.3 ANÁLISE DE DADOS

Utilizou-se a análise de similitude, que se baseia na teoria dos grafos e permite a possibilidade de identificar indicações da conexidade entre as palavras, resultado da análise, auxiliando na estrutura para descrição das representações sociais (MARCHAND; RATINAUD, 2012). Por meio da análise de similitude é possível que o vocabulário transcrito e identificado no corpus seja identificado e quantificado em relação à frequência e à sua posição no texto, sendo submetido a cálculos estatísticos com o objetivo de se obter classes de segmentos de texto que, ao mesmo tempo, apresentam vocabulário semelhante entre si, e vocabulário diferente dos segmentos das outras classes (CAMARGO; JUSTO, 2016).

Para identificação dos principais determinantes do modo como os quilombolas constroem suas representações sociais a respeito da autogestão, autogovernança, co-propriedade e base comum de recursos, optou-se pela aplicação de um roteiro de entrevista semiestruturado ao invés de um questionário estático e fechado. Para possibilitar uma análise mais profunda das semelhanças na estrutura dos argumentos discursivos, optou-se pelo uso de um software gratuito e com fonte aberta, desenvolvido por Pierre Ratinaud (MARCHAND; RATINAUD, 2012), o *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (IRAMUTEQ). É válido destacar que se optou pelo uso do IRAMUTEQ pela extensão do corpus formado por um grande volume textuais considerados nessa tese como a transcrição de cada entrevista obtida pela aplicação de roteiros semiestruturados. Assim, o

IRAMUTEQ é compreendido uma ferramenta qualitativa para a análise de dados léxicos para auxiliar na análise.

O corpus foi constituído dos textos obtidos pelos registros transcritos de 9 entrevistas obtidas pela aplicação de roteiros semiestruturados. Como a análise é baseada na frequência de co-ocorrência de termos (e na frequência de associação a termo) entre segmentos de texto nas entrevistas, praticou-se o padrão na remoção de palavras do entrevistador do corpus. Isso porque manter as palavras do entrevistador no corpus teria introduzido co-ocorrências artificiais e sistemáticas, e porque o roteiro de entrevista foi estritamente seguido em todas as entrevistas. Optou-se por escolher a lematização para possibilitar a análise de similitude, e por esse motivo o Iramuteq criou um dicionário de formas reduzidas, identificando formas ativas e suplementares. Dessa forma, somente as classes gramaticais Adjetivo, Formas não reconhecidas, Substantivos comuns e verbos foram consideradas como formas ativas para análise. Foi produzido um corpus textual constituído dos textos obtidos pelos registros transcritos das entrevistas obtidas pela aplicação de roteiros semiestruturados em cada comunidade quilombola estudada.

No resumo inicial referente à Comunidade Forte do Castelo, o Iramuteq analisou e dividiu o corpus textual em 188 segmentos de texto, 6514 ocorrências, 1286 formas, 676 hapax, sendo este 10,38% das ocorrências em 52,27% das formas.

## **4 O CASO DA COMUNIDADE QUILOMBOLA FORTE DO CASTELO: AUTOGESTÃO E INDIVIDUALIZAÇÃO DO FLUXO DA RENDA DAS UNIDADES DE RECURSOS**

### **4.1 ATORES**

A região do Acará “notabilizou-se no século XIX pelo número de escravos, por quilombos formados e intrincados nas matas e ainda pelo estalido de uma revolta de cultivadores que a historiografia insere na gesta revolucionária da Cabanagem” (MARIM, 2000, p. 6). É importante salientar que em “1729, a Coroa proibiu a utilização de mão-de-obra indígena nos canaviais, engenhos e áreas de cultivo do tabaco e os cultivadores foram pressionados para adquirir o escravo de origem africana” (MARIM, 2000, p. 9). Segundo relatos dos moradores, a comunidade teve seu início na ocupação de negros que migraram do município de Acará. Esses negros eram descendentes diretos de escravos vindos da África, os

primeiros que chegaram à região demarcaram seus territórios com estacas<sup>39</sup>, conforme entrevistado M.

a vó dele [do meu sogro, Antônia Benta], veio da África (...) para o Acará (...) veio trabalhar para cá (Entrevistado M)

Mesmo sabendo de suas raízes africanas, desconheciam sua etnicidade quilombola, essa identidade só lhes foi apresentada por pesquisadores que realizaram estudos na área, promovendo nesses moradores uma compreensão histórica que lhes permitiu futuramente o autorreconhecimento<sup>40</sup> como quilombolas.

Não se reconhecia, mas não sabia que nós era. Depois que veio, porque, meu sogro mesmo, a avó dele veio da África pra cá, não pra cá, veio trabalhar e depois... e depois ela veio para o Acará. Ai depois como foi desmembrando ai eles casaram esses lugares, os quilombos: porque eles venham, aí fico na área e aqui ficou, uma área (Entrevistado, A).

(...) depois que passaram a informar pra gente e explicar que tivemos conhecimento, que éramos descende de negros quilombolas, ai que se fundou a associação. (Entrevistado B)

Isso porque, há a “autoatribuição de uma identidade básica e mais geral, que, no caso das comunidades negras rurais, costuma ser determinada por sua origem comum e formação no sistema escravocrata” (O’DWYER, 2002, p. 16). Assim, percebe-se na Comunidade Quilombola Forte do Castelo a identidade quilombola, como “uma condição colocada pelo estado para acesso às políticas públicas” (CUNHA; ALBANO, 2017, p. 155). Posteriormente, em 2014, foi reconhecida como comunidade quilombola, a partir do autorreconhecimento de sua etnicidade de remanescentes de quilombos. Cardoso (2013) discute a construção a auto-organização do território pela qual cada sujeito vincula-se a partir de um antepassado; sendo estabelecidos princípios complexos de transmissão de herança, os quais incidem na preservação do território e diminuição da pressão demográfica sobre a área. Assim, observou-se a existência de grupos sociais com arranjos de propriedade em regime de propriedade comum, mesmo antes da titulação e permanecendo após a titulação (Entrevistados M e P).

Antes, quando os, os japonês chegaram para trabalhar aqui, já existia os quilombolas aqui, só que eles não eram reconhecidos, porque eles não tinham o conhecimento (Entrevistado M)

olha quem veio da África, foi avó da minha mãe e meu avó, tem sangue de africano mesmo, mas eu, já nasci aqui meu avô tá quase com 100 anos, e ele foi dando os terrenos pra gente aqui, da nossa família a mãe dele era africana mesmo, ele conta as história pra gente (Entrevistado P).

<sup>39</sup> Pedacos de madeira extraídos de arvores e afincados ao solo.

<sup>40</sup> Artigo 68 da Constituição Federal de 1988: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

Quanto a identidade étnica, “autodefinir-se como quilombola sugere, para alguns grupos, não apenas travar lutas por direitos territoriais” (CARDOSO, 2013, p.100), mas há um esforço de aceitação, autoconvencimento para se afirmar quilombola e isso também é um motivo para a luta política dos quilombolas (idem):

“(…) depois dessa pesquisa, nós fumo saber que nós somos quilombola, aí nós fumo autorreconhecido, e paras nós hoje melhorou muito, porque antes, antes aqui era difícil da gente tirar um documento, da gente procurar uma saúde, procurar uma assistência social, procurar umas coisas, hoje não, nós somos reconhecido, qualquer aqui da comunidade chega nesses órgãos aí em Tomé Açu, como a assistência social, como, o posto médico, escola, é banco, nessas coisas tudo, eles se identificam que são quilombola e tem o atendimento melhor ainda (Entrevistado M).

(…) depois que passaram a informar pra gente e explicar que tivemos conhecimento, que éramos descende de negros quilombolas, ai que se fundou a associação (Entrevistado L).

O número de grupos familiares soma 50, sendo esse grupo percebido como aos coproprietários. Os coproprietários demonstram conhecimento dos direitos e da proibição de alienação do território em regime de propriedade comum, ali existente claramente identificado e exclusivo dos coproprietários residentes nessa comunidade.

Se ele se identificar a ele, pessoalmente, né? Eu não posso chegar com ele e dizer: “você é um quilombola”, eu não posso dizer isso. Ele mesmo tem que (...) Se vim morar aqui na comunidade, e quiser ser reconhecido, vai morar na comunidade, se não, pra ele vir morar aqui a gente tem que fazer uma reunião com a comunidade, com toda, e a comunidade, ele só mora aqui, nesse, nessa localidade onde já foi reconhecida (...), por toda, a área quilombola, se a gente autorizar. (Entrevistado A).

A comunidade possui um auto nível de dependência da base comum de recursos, ao mesmo tempo, observou-se indicadores de pobreza na comunidade, tais como, a ausência de saneamento básico, falta de água potável e alimentação baseada no consumo excessivo de carboidratos como a farinha de mandioca, o que pode implicar em vários problemas de saúde.

só tenho mandioca para o próprio consumo, porque o que produzimos dá para nós (Entrevistado L).

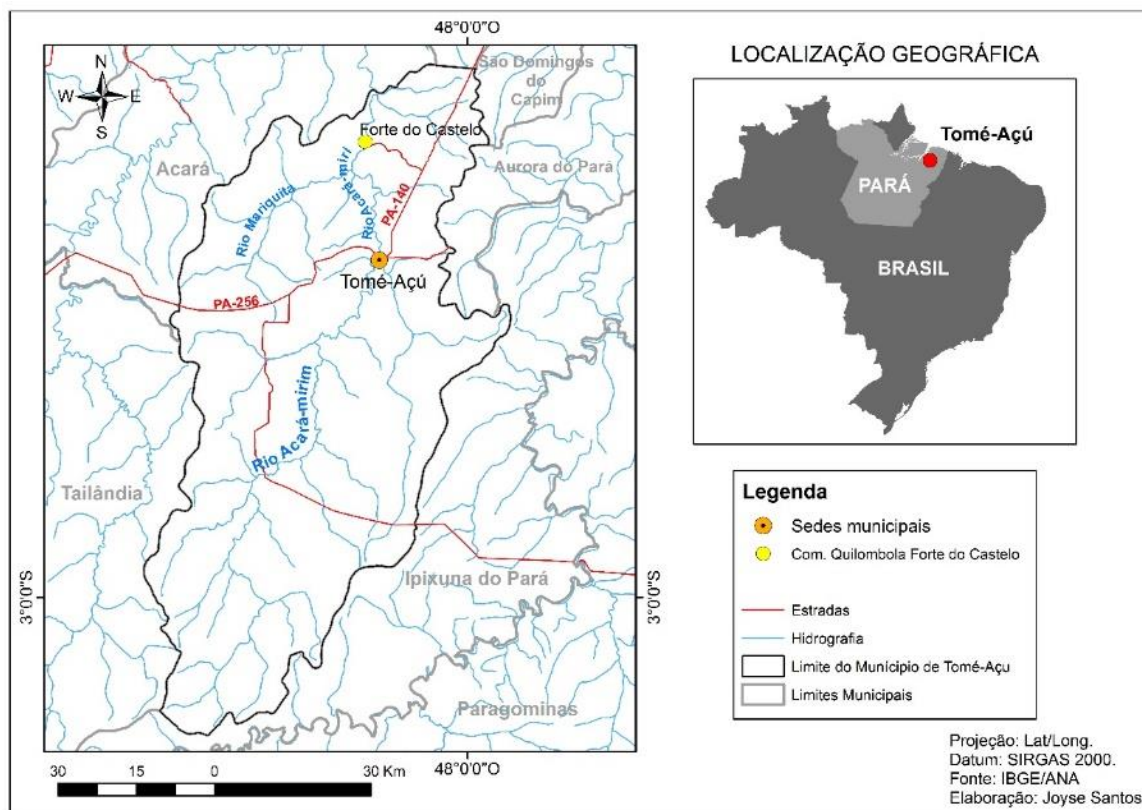
Tenho um tanquezinho [de peixe] só para consumo (Entrevistado P).

## 4.2 SISTEMA DE RECURSOS

A comunidade se encontra a 35 km de distância da sede do município de Tomé-Açu (conforme a Figura 2). O acesso se dá por via terrestre pelo o ramal castelo e o tráfego durante

o “inverno amazônico” é difícil pois apresenta muitos declives e trechos praticamente intrafegáveis.

**Figura 2** – Localização da Comunidade Quilombola Forte do Castelo



Fonte: Elaboração Joyse Santos.

Os limites da base comum de recursos são bem definidos e corresponde ao território institucionalizado da Comunidade Quilombola. A Comunidade Forte do Castelo é reconhecida e certificada por meio da Portaria de Certificação nº. 87/2014, titulada coletivamente em nome da Associação de Moradores. Ela atende à definição de “propriedade privada compartilhada” (MCKEAN; OSTROM, 2011), pois os direitos de propriedade em regime de propriedade comum são claros e específicos, exclusivos dos coproprietários (membros do grupo de usuários, os quilombolas da Comunidade Forte do Castelo), são assegurados pela Constituição Federal e recebem apoio legal do Estado (Idem). Destaca-se que "privatização" dos direitos de propriedade refere-se à clareza, especificidade e, especialmente, à exclusividade dos direitos advindos da condição de comunidade quilombola, e não à identidade do detentor dos direitos enquanto associação de moradores.

Na base comum de recursos existe recursos florestais e argila, recurso mineral não renovável. A existência de recursos não renováveis pressupõe uma problemática maior que a

existência dos recursos florestais. Isso porque os recursos renováveis possuem capacidade de renovação e o recurso não renovável gera uma fonte finita altamente previsível de um tipo de unidade de recurso em cada período de tempo.

#### 4.3 UNIDADES DE RECURSO

No território da comunidade quilombola Forte do Castelo se pratica a agricultura familiar de algumas culturas como a mandioca para fazer farinha, cacau, pimenta, açaí. Nessas situações, não é usual a monocultura e sim a pluriatividade em decorrência da necessidade de disponibilidade de recursos. Alguns grupos familiares produzem para consumo interno e outros grupos produzem para vender em pequenas escalas no mercado local situado na sede do Município de Tomé-Açu numa lógica de subsistência, pelo valor de mercado. A comunidade escoia sua produção em um ônibus que faz a linha Comunidade Forte do Castelo/Tomé-Açu/Comunidade Forte do Castelo.

Observou-se a exploração de argila, unidades de recursos que se encontra nas margens do rio, conforme o Entrevistado M. Destaca-se que por este recurso ser um minério não será regenerado, demandando estratégias eficientes de sustentabilidade. Contudo, percebe-se que a lógica não é a racionalidade individual (busca do ótimo individual), mas ficou evidente uma racionalidade voltada para a asseguarção da sobrevivência dos grupos familiares dentro de cada território simbólico (Entrevistado D).

(...) chamou a comunidade e disse que ia vender, que tava necessitado (Entrevistado D).

Partindo dessa constatação, a base comum de recursos é entendido pelo quilombola da Comunidade Forte do Castelo como fonte de vida e necessário para sobrevivência e reprodução social e essa é a noção de “sustentabilidade”, considerada por estes quilombolas como a asseguarção de sobrevivência e reprodução social em um recorte temporal específico, na qual a futura geração são os filhos, sua descendência.

(...) para gente não usar ela assim em qualquer coisa, essa área é paras horas de dificuldade (Entrevistado A).

#### 4.4 SISTEMA DE AUTOGOVERNANÇA

Cardoso (2008) discute direito e território quilombola na Comunidade Bairro Alto, no Marajó. Para o autor, o “cabeça” do grupo familiar assume um aspecto importante na



organização social da Comunidade pois de algum modo possuem o poder na condução do processo sociopolítico local na medida que sempre é ouvido com atenção. Destaca-se que esses indivíduos são sempre os mais velhos de cada unidade social, descendentes numa linha geracional que os liga ao ancestral fundador. Nesse sentido, observou-se na Comunidade Quilombola Forte do Castelo a presença dos cabeças dos grupos familiares e o respeito dos moradores a se referir a eles.

Um exemplo disso é o exposto sobre a influência do cabeça do grupo familiar no processo sociopolítico pela entrevistada M, descendente de um dos primeiros moradores da comunidade, quando essa discorre suas memórias sobre o início da Comunidade. Isso corrobora com o discutido por Cardoso (2008, p. 113), segundo o qual o cabeça delibera “sobre quem pode ou não ter acesso ao território, onde é possível construir casas e roças, sugere o tamanho das roças para cultivo, e tantos outros aspectos da vida local”.

Da família do meu pai, ele ganhou um terreno grande, pois ele dividiu para todos os filho, para cada pudesse trabalhar e ter sua casa (entrevistada M).

Observou-se arranjos de direitos em regime de propriedade comum firmados como “acordo” no espaço formal para tomada de decisão coletiva, a associação de moradores. Um exemplo de acordo é o mutirão, que localmente é conhecido como putirão, usado para construir a sede da associação de moradores e realizar eventos para angariar fundos.

Nós decidem (...) é um acordo (Entrevistado E).

Segundo Barbosa e Marin (2010, p. 32), “a natureza individualista e concentradora da propriedade privada convive com o sistema de uso de recursos comuns de “populações tradicionais””. Dessa forma, estes grupos sociais adaptados ao ambiente desenvolveram instituições próprias para garantir sua permanência e sustentabilidade no território por meio de arranjos de direito de propriedade (idem) que parte de uma noção de coletivo para uma individualização simbólica da propriedade .

O meu terreno cruza com da minha irmã (...) todos eles sabem os limites do seu terreno, pois tem um pilates que mostra [sic] (Entrevistado P).

Essa privatização pode ser vista como uma estratégia de organização do território, preconizando formas socialmente equitativas de vida e reprodução sócia. Isso porque, McKean e Ostrom (2011) discorrem que é possível que um grupo de coproprietários compartilhar a propriedade do estoque produtivo de um sistema de recursos sem dividi-lo, dividindo o fluxo de unidades de uso em direitos de propriedade individual (equivalente à propriedade privada compartilhada ou propriedade comum). Da mesma forma, a propriedade comum oferece uma

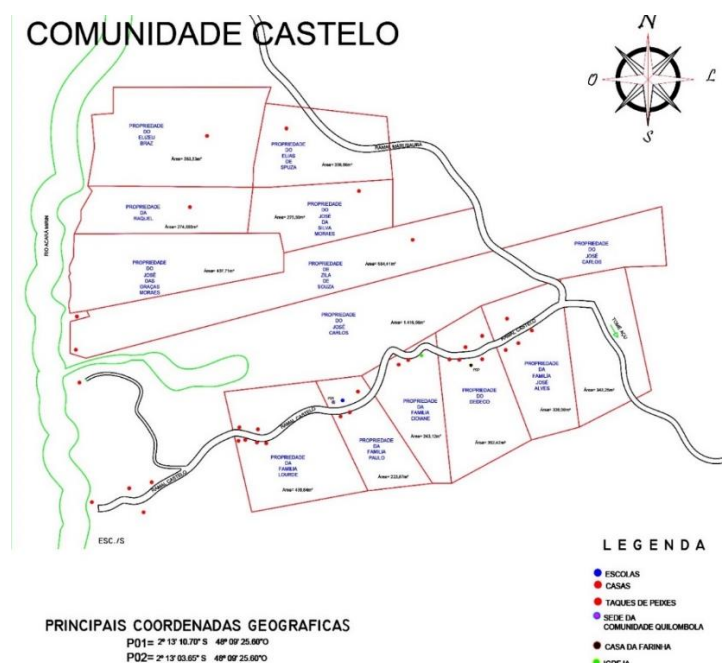
maneira de dividir o fluxo de "renda" passível de coleta ou de lucro (o interesse) de um sistema de recursos interativo sem dividir o principal em si (idem).

Ostrom (1990) argumenta que mesmo quando os direitos particulares são unitizados, quantificados e vendáveis, o sistema de recursos provavelmente será possuído em comum, em vez de indistintamente (OSTROM, 1990). Porém, observou-se que a apropriação individual é mais antiga do que a institucionalização do quilombo, é inerente das raízes étnicas dos remanescentes de quilombos e das relações do território do gênero ribeirinho, sobrepondo-se simbolicamente a imposição de política de estado de titulação pro-indivisa. A Respeito da propriedade, Locke apud Gough argumenta:

[Locke] pressupõe que Deus deu a terra e tudo o que ela contém ao gênero humano em comum, mas, prossegue ele, “todo homem tem uma propriedade em sua própria pessoa. A esta ninguém tem qualquer direito a não ser ele mesmo. O trabalho de seu corpo e a obra de suas mãos... são propriedade sua.

Assim, as comunidades quilombolas aproximam suas representações e construções sociais da argumentação de John Locke, segundo o qual o trabalho é definidor do direito à propriedade e de maneira ampla, induz a estabelecer uma vinculação desta forma de pensar à formação da propriedade dos quilombolas (CARDOSO, 2015).

**Figura 3 - Croqui dos Territórios simbólicos dos Grupos Familiares<sup>41</sup>**



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016-2017. Elaboração: Salene Pinho.

<sup>41</sup> Nesse Croqui estão representados os Grupos Familiares e o nome se refere ao Cabeça, como discutido por Cardoso (2008). Evidenciou-se que dentro de um grupo familiar podem existir várias famílias.

A comunidade coletivamente deliberou e elaborou, no âmbito da autogovernança, em assembleia na associação de moradores um arranjo de direito em regime de propriedade comum em que cada coproprietário pode explorar os recursos naturais que há em “sua propriedade, evidenciando-se tal fato no discurso do entrevistado M:

(...) cada um trabalha no seu terreno, sabe onde é o seu terreno, e trabalha ali, e ali ele vai fazer o que ele bem entender.

#### 4.4 SITUAÇÃO AÇÃO: INTERAÇÃO E RESULTADOS

Segundo o estatuto da Associação de Moradores da Comunidade Forte do Castelo é direito do associado, entre outros, “participar das assembleias gerais” e “votar e ser votado para os cargos eletivos”. Porém, essa assume um papel de espaço formal para a tomada de decisão coletiva, ou seja, a autogestão. Isso porque, nesse espaço também ocorre a definição de consenso mínimo, definição de instituições sobre o uso e apropriação de unidades de base comum de recursos, estratégias de apropriação, obrigações e responsabilidades dos coproprietários, monitoração, sancionamento e resolução de conflitos, evidenciando a existência da autogovernança, conforme entrevistado M:

Nunca decide nada sem passar na reunião, assembleia geral, né (Entrevistado M).

Evidenciou-se a autogovernança pela elaboração de instituições próprias, ou seja, “regras faladas”. A autogestão se dá na medida em que todos os associados têm direito ao voto para deliberem nas assembleias da associação de moradores.

Temos regra falada (...) Sim, eu voto na reunião (...) todos tem que falar na reunião, dar uma opinião (...) todos votam (Entrevistado E).

O estatuto da associação diz que é a diretoria, e os membros da associação (Entrevistado M).

Porém, na pesquisa de campo, ao serem aplicados os roteiros de entrevistas semiestruturadas aos representantes dos grupos familiares da comunidade Forte do Castelo, identificou-se que haviam cinco meses sem reuniões da associação de moradores na Comunidade Forte do Castelo. Percebeu-se um descontentamento dos comunitários quanto à participação inefetiva e à falta de colaboração, que segundo eles, é fruto principalmente do conflito de interesses e do não alcance de um consenso mínimo no âmbito da autogovernança, sendo um dos principais fatores limitadores da tomada de decisão coletiva. Isso corrobora com o discutido por MaCkean (1998), segundo a qual arranjos de propriedade privada compartilhada apresentam como problemas internos: a) a ação coletiva por ser composta por mais de um

proprietário individual e b) pode haver tentações para não seguir as regras compartilhadas, pois uma vez que os indivíduos não percebem a garantia de que a situação advinda da ação coletiva é melhor do que a situação obtida pela ação pautada numa racionalidade que busca atingir uma situação ótima individualmente:

(...) até o momento não conseguimos benefício nenhum, já foi planejado muitas vezes, mas ainda não conseguimos nada. Associação, a gente tentou conseguir aquele barracão com projetos de muitas coisas, mas nada deu certo (Entrevistado L).

Percebeu-se que existem instituições formais voltadas para estratégias que garantam um manejo adequado e conservação dos recursos existentes na base comum de recursos, ou seja, o território institucionalizado como quilombola. Um exemplo é o estatuto da associação de moradores. Porém, também há evidências de instituições informais elaboradas por meio da autogestão no âmbito da autogovernança. Dessa forma se delibera coletivamente sobre regras para não exploração de dendê pelo impacto ambiental que tal cultura causa pela adoção de Sistema Agroflorestais (SAF) e não derrubada de vegetação primária de forma intensiva.

A Associação fala que a gente pode plantar mandioca, açaí e outras coisas (...). Fala que não pode plantar Dendê. (Entrevistado P).

Não é muito bom derrubar, as vezes é necessário. Mas temos o cuidado, tipo se a madeira for boa, a gente não pode derrubar, tipo a castanheira. (Entrevistada L).

Dessa forma, observa-se na Comunidade Forte do Castelo existência de instituições específicas para a exploração de unidades de recursos no território institucionalizado da comunidade quilombola, bem como nos territórios simbólicos, todos em regime de propriedade comum. Isso porque o território simbólico dos grupos familiares é composto pelo território simbólico de cada família, sendo evidenciado pela representação da casa enquanto marco de individualização e até mesmo a roça.

aqui é a casa do meu pai, ali é da filha, aqui é do filho e assim eles vão ficando próximo um do outro (Entrevistado A).

A construção da organização social do território levou a privacidade dos direitos sobre os recursos naturais disponíveis na área ocupada pelos grupos familiares. Cardoso (2015, p. 85) argumenta que casas e quintais “foram definitivamente incorporados a um grupo familiar, por terem sido herança de seus ascendentes, ou por ter sido onde construíram suas casas ao se casarem, tornando a área exclusiva - que deixarão como legado aos filhos”. Assim, a alocação dos benefícios alienação pela exploração das unidades de recursos (argila), em regime de propriedade comum, é individualizada para o grupo familiar que ocupa a área onde existe tal recurso, não sendo distribuídos para a comunidade, mas para o coproprietário. Quanto à

exploração unidades de recurso relativas a agricultura e criação de animais se percebe a mesma situação.

eu vendo, mas a renda é toda minha, todos tem a sua roça (Entrevistado P).

não, só tenho [ mandioca ] para o próprio consumo, porque o que produzimos dá para nós (Entrevistado L).

A comunidade possui arranjos direitos de propriedade em regime comum bem definidos. Para fazer parte da comunidade quilombola e deliberar na assembleia de moradores é necessário se autorreconhecer como quilombola.

[para morar na comunidade é necessário] falar com povo da comunidade, e se tornar quilombola e entrar na associação. Não ir eles tem o direito de tirar para qualquer coisa, por exemplo uma casa (Entrevistado P).

Se vim morar aqui na comunidade, e quiser ser reconhecido, vai morar na comunidade, se não, para ele vir morar aqui a gente tem que fazer uma reunião com a comunidade, com toda, e a comunidade, ele só mora aqui, nesse, nessa localidade onde já foi reconhecida pelo INCRA, pelo INTERPA, por toda, a área quilombola, se a gente autorizar (Entrevistado A).

## 5 A ANÁLISE DE SIMILITUDE

A análise de similitude realizada a partir do corpus constituído a partir da transcrição das entrevistas semiestruturadas efetuadas na Comunidades Forte do Castelo demonstra a representação social evidenciada na Figura 4. Percebe-se, por meio da ocorrência das palavras que existem quatro grupos de palavras “gente”, “comunidade” “quilombola” e “associação”. Os moradores da comunidade utilizam gente para a terceira pessoa do plural – nós. Na extremidade direita da árvore se encontra os termos “quilombola”, “reunião” e “comunidade”. Esse fato corrobora com o postulado teoricamente (O’DWYER, 2002, p. 16) de que os quilombolas são grupos étnicos autoatributivos “que devem ser definidos a partir de sinais e emblemas considerados socialmente significativos pelo grupo”. Dessa forma, o autorreconhecimento da identidade étnica do quilombola é uma condição estatal para acesso a direitos específicos garantidos por políticas públicas. Dessa forma, que na representação social “a afiliação étnica é tanto uma questão de origem comum quanto de orientação das ações coletivas no sentido de destinos compartilhados” (O’DWYER, 2002, p. 16).



impostas pelo poder público, mas, a comunidade, por meio dos espaços de deliberação e utilizando diversos arranjos institucionais, participa, formula e implementa suas próprias instituições.

Os quilombos, desde sua origem, estavam ligados à produção econômica, tanto de sua subsistência quanto para o mercado. O processo de produção autônomo que protagonizavam, permitia-lhes que vendessem seus produtos ao mercado, advindos de atividades agrícolas e extrativas. Essa situação é antagônica à condição de escravidão que os integravam ao mercado, consistindo propriamente em uma fuga da escravidão, sem deixar de serem escravos e empregarem sua força de trabalho no processo de produção (ALMEIDA, 2002).

A forma como os quilombolas usam e acessam os recursos disponíveis no território leva a uma ressignificação do conceito de base comum de recuso, pois individualizam a propriedade privada compartilhada com o suor do seu trabalho (DIEGUES, 2011; CARDOSO, 2015).

Os ativos representam benefícios econômicos futuros esperados, direitos os quais foram adquiridos pela entidade como resultado de alguma transação passada. Dessa forma, o ativo deve possuir o atributo de ser atribuível a entidades específicas, ser capaz de se trocar e deve ser expressável em termos de dinheiro, mensurável (SPROUSE; MOONITZ, 1962).

Nesse sentido, a herança cultural e identidade quilombola garante direitos específicos garantidos por políticas de Estado e esse fato é o evento passado. Adicionalmente, a titulação definitiva e coletiva da terra representa benefícios econômicos futuros para a comunidade quilombola, entendida como um grupo de coproprietários que forma uma entidade coletiva em termos privados. Destaca-se, porém que a privacidade de um direito tem a ver com o direito, e não a entidade que o detém; não há exigência de que essa entidade seja um único indivíduo (MACKEAN, 1998). O ativo comum, no âmbito de comunidades quilombolas, se dá em um sistema de identidade e direitos específicos, onde existe um grupo de coproprietários se apropriando e acessando a base comum de recursos, em regime de propriedade comum, o inserindo em um processo produtivo, seja para subsistência, seja para comercialização. Dessa forma, o ativo comum congrega a principal característica do ativo, a qual Fuji (2004) argumenta que é a “potencialidade de geração de benefícios futuros”, sendo necessária a existência de direito específico a benefícios futuros, pois "o direito deve produzir um benefício positivo; os direitos com benefícios nulos ou negativos em potencial não são ativos" (HENDRIKSEN; VAN BREDA, 1999, p. 285).

Partindo das constatações obtidas por meio do *Casing*, há uma situação particular de arranjos de direito de propriedade em regime de propriedade comum, trazendo cenários

singulares para a discussão de ativos comuns advindas das instituições sociais atávicas e inerentes às comunidades quilombolas.

Empiricamente e em termos formais as comunidades quilombolas são tituladas coletivamente. Isso quer dizer que se enquadram no conceito de propriedade comum postulado por Ostrom (2011), segundo a qual, esta não é uma propriedade privada, mas uma propriedade privada compartilhada onde existe arranjos de direitos de propriedade que propiciam direitos e responsabilidades sobre a base comum de recursos a um grupo de usuários, ou seja, coproprietários.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As comunidades quilombolas possuem uma estrutura de compartilhamento de poder evidenciada na autogovernança, se auto-organizam, e praticam a autogestão, a qual ressignifica o conceito de base comum de recursos. Isso porque os quilombolas partem de uma noção de coletivo em sua identidade étnica e concebem o território institucionalizado, ou seja, o território quilombola com titulação coletiva e pro-indiviso e o individualizam em simbolicamente, poise repartem a base comum de recursos pela sua força de trabalho, constituindo-se em ativos comuns inseridos em seus processos produtivos específicos, dentro de uma lógica de mercado orientada para sobrevivência e reprodução social, sendo valorados e pertencendo simbolicamente ao mesmo tempo a uma entidade coletiva e privativa dos quilombolas.



## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, H. M. M. Autogestão: da idéia às práticas. **Rev. adm. empres.** vol.23 no.1 São Paulo Jan./Mar. 1983.
- ALMEIDA, A. W. B. Os quilombos e as novas etnias. In: O'DWYER, E. C (org). **Quilombos: Identidade Étnica e Territorialidade.** FGV: Rio de Janeiro, 2002. P. 43-82.
- ALLEGRETT, M. A Construção Social de Políticas Públicas. Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 18, p. 39-59, jul./dez. 2008. Editora UFPR.
- BARBOSA, M. B. C; MARIN, R. E. A. Manejo e uso comum dos recursos naturais em populações quilombolas no Vale do Rio Capim. **Novos Cadernos NAEA.** V. 13, N. 1, P. 27-45, JUL. 2010.
- CANÇADO, A. C. A Construção da Autogestão em Empreendimentos da Economia Solidária: Uma Proposta Metodológica Baseada em Paulo Freire. In: SILVA JR. et al. **Gestão Social Práticas em Debate**, Teorias em Construção. Juazeiro do Norte, UFC: 2008.
- CANÇADO, A. C.; RIGO, A. S.; IWAMOTO, H. M.; PINHEIRO, L. S. Gestão Social, Autogestão e Gestão Democrática: uma abordagem conceitual baseada na Navalha de Occam. In **Latin American and European Organization Studies**, 5. Havana, Anais..., Havana: LAEMOS, 2014.
- CARDOSO, L. F. C. Reconhecimento e organização política quilombola na luta por território na Ilha do Marajó (PA). : **Cronos: R. Pós-Grad. Ci. Soc.** UFRN, Natal, v. 14, n.2, p.93 - 107 jul./dez. 2013, ISSN 1518-0689.
- \_\_\_\_\_. "O Suor Marca a Terra": Trabalho, Direito e Território Quilombola na Ilha do Marajó, Pará. **Ambiente & Sociedade** n São Paulo v. XVIII, n. 2 n p. 77-96 n abr.-jun. 2015.
- CASTRO, E. **Terra de Preto entre rios e igarapés.** Belém de águas e ilhas. Belém: Cejup. 137-160, 2000.
- CASTRO, F. de. et al. Use and misuse of the concepts of tradition and property rights in the conservation of natural resources in the Atlantic Forest (Brazil). **Ambient. soc.** vol.9 no.1 Campinas Jan./June 2006.
- CUNHA, F. G; ALBANO, S. G. Identidades quilombolas: políticas, dispositivos e etnogêneses. **Revista de Estudos Latinoamericanos.** Volume 64, 2017, p. 153-184.
- CUNHA, L. H. Da "Tragédia Dos Comuns" à Ecologia Política: Perspectivas Analíticas para o Manejo Comunitário dos Recursos Naturais. **Raízes.** Vol. 23, Nºs 01 e 02, jan.–dez./2004. P. 10-26.
- DIEGUES, A. C. Repensando e Recriando as Formas de Apropriação Comum dos Espaços e Recursos Naturais. In: DIEGUES, A. C.; MOREIRA, A. de C. C. **Espaços e recursos naturais de uso comum.** São Paulo: Napaub-USP, 2011.

FIABANI, A. **O quilombo antigo e o quilombo contemporâneo: verdades e construções.** (Anais...). XXIV Simpósio Nacional de História da Associação Nacional de História – ANPUH, São Leopoldo – RS, 2007.

FREIRE, M. M. C. **Dinâmica Econômica e Subsistência em Comunidades Rurais da Amazônia: estratégias de melhoria de renda em Guajará Miri no Baixo Acará/Pará.** Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável Do Trópico Úmido - MESTRADO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO). UFPA: Belém, 2008. 172 p.

FUJI, A. H. O Conceito de Lucro Econômico no Âmbito da Contabilidade Aplicada. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, São Paulo, n. 36, p. 74 - 86, setembro/dezembro 2004 .  
HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. *Science*, v. 162, 1968.

HENDRIKSEN, Eldon S., VAN BREDA, Michael F. **Teoria da Contabilidade.** São Paulo: Atlas, 1999. Tradução da 5ª edição americana por Antonio Z. Sanvicente.  
INCRA. **Quilombolas.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/quilombolas>>. Acesso em 25 mai. 2016.

LEITE, I. B. Quilombos e quilombolas: Cidadania ou Folclorização? **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 5, n. 10, p. 123-149, maio 1999.

MARCHAND, P., RATINAUD, P. **L'analyse de similitude appliquée aux corpus textuels: les primaires socialistes pour l'élection présidentielle française (septembre-octobre 2011).** Disponível em: <<http://lexicometrica.univ-paris3.fr/jadt/jadt2012/Communications/Marchand,%20Pascal%20et%20al.%20-%20L%27analyse%20de%20similitude%20appliquee%20aux%20corpus%20textuels.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2017.

McKEAN, M. A; OSTROM, E. Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado? In: DIEGUES, A. C.; MOREIRA, A. de C. C. **Espaços e recursos naturais de uso comum.** São Paulo: Napaub-USP, 2011.

\_\_\_\_\_. Common Property: What Is It, What Is It Good For, and What Makes It Work?. In: FAO. **Forest resources and institutions.** FAO: 1998. Disponível em: <<http://www.treesforlife.info/fao/Docs/P/X2104E/X2104E00.HTM#TopOfPage>>. Acesso em 23 jan. 2018.

MCGINNIS, M. D.; OSTROM, E. Social-ecological system framework: initial changes and continuing challenges. **Ecology and Society** 19(2): 30, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5751/ES-06387-190230>>.

McKEAN, M. A. Common Property: What is it, What is it Good for, and What Makes it Work?. In: GIBSON, C.; MACKEAN, M. A; OSTROM, E (Ed.). **Forest resources and institutions.** FAO: 1998. P. 23-44.

O'DWYER, E. C. Os quilombos e as Práticas Profissionais dos Antropólogos. In: O'DWYER, E. C (org). **Quilombos: Identidade Étnica e Territorialidade.** FGV: Rio de Janeiro, 2002. P. 13.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais**. Tradução de: Fábio Fernandez. 1. ed. 1. Reim. São Paulo: Editora da USP: 2011.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Autogovernança and Forest Resources**. ISSN 0854-9818 OCCASIONAL PAPER NO. 20 Feb. 1999. Disponível em:  
<[http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-20.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-20.pdf)>. Acesso em 23 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

\_\_\_\_\_. The challenge of crafting rules to change open access resources into managed resources. In: TEIXEIRA, E. C.; BRAGA, M. J. **Instituições e desenvolvimento econômico**. Viçosa, MG: Departamento de Economia Rural/Universidade Federal de Viçosa, 2007a. 349 p.

\_\_\_\_\_, E. **Institutional Analysis and Development: Elements of the Framework in Historical Perspective**. In Historical Developments and Theoretical Approaches in Sociology, ed. Charles Crothers, in Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS). Oxford, UK: EOLSS Publishers, 2010.

\_\_\_\_\_, E. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. **The Policy Studies Journal**, Vol. 39, No. 1, 2011.

\_\_\_\_\_; HESS, C. **A framework for analyzing the knowledge commons. Understanding Knowledge as a Commons**. Edited by Charlotte Hess and Elinor Ostrom, The Mit Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2007.

RAGIN, C.C. “Casing” and the process of social inquiry. In: RAGIN, C. C.; BECKER, H. S. **What is a Case? Exploring the foundations of social inquiry**. Cambridge University: Press 1992.

RIGO, A. S.; ALMEIDA, A. C. A. de. Autogestão: Estado ou Processo? (Re)Refletindo as Experiências no Vale do São Francisco. **APGS**, Viçosa, v1. n.3, pp. 294-314, jul./set. 2009.

SCHMITZ, H.; MOTA, D. M.; SILVA JUNIOR, J. F. Gestão coletiva de bens comuns no extrativismo da mangaba no nordeste do Brasil. *Revista Ambiente & Sociedade*, v.12, n.2, p. 273-292, 2009.

\_\_\_\_\_; MOTA, D. M.; SOUSA, G. M. Reciprocidade e ação coletiva entre agricultores familiares no Pará. **Bol. Mus. Par. Emílio Goeldi. Cienc. Hum.**, Belém, v. 12, n. 1, p. 201-220, jan.-abr. 2017.

SPROUSE, R. T.; MOONITZ, M. **A tentative set of broad accounting principles for business enterprises**. Disponível em:  
<<http://clio.lib.olemiss.edu/cdm/ref/collection/aicpa/id/166553>>. Acesso em 16 out. 2017.

UCHIDA, H. *et al.* Does Self Management in Fisheries Enhance Profitability? Examination of Korea's Coastal Fisheries. **Marine Resource Economics**, Volume 25, pp. 37-59. University of Rhode Island: 2010.

## **AÇÃO COLETIVA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: A EXPERIÊNCIA DA FUNDAÇÃO CASA GRANDE EM NOVA OLINDA – CE/BRASIL**

*Waléria Maria Menezes de Moraes Alencar*<sup>42</sup>

*Eric Pierre Sabourin*<sup>43</sup>

### **Resumo**

A Fundação Casa Grande, localizada na cidade de Nova Olinda, no Cariri Cearense, avança na ideia de promoção de desenvolvimento local por uma diversidade de ações socioculturais baseadas em memórias sociais, que contribuem para o fortalecimento da identidade coletiva. Por meios inovadores utiliza processos educativos para transformar a percepção de crianças e jovens sobre o território em sua diversidade, desde o uso dos recursos naturais até as práticas locais. Partindo disto, este trabalho propõe discutir sobre desenvolvimento territorial e ação coletiva a partir da experiência desta instituição. Para chegar a esse objetivo foi realizado um estudo exploratório, a partir da realização de observação participante e de entrevistas. Os resultados encontrados indicam um longo processo de investimento educacional, iniciado pela reconstrução dos vínculos entre as crianças e o território por meio de ações como a catalogação de artefatos arqueológicos e a reconstrução da memória social por meio da oralidade. Nesse sentido, houve uma reorganização da identidade coletiva mediante elementos históricos e culturais que valorizavam aspectos endógenos necessários para reconstruir laços sociais perdidos. Outro elemento identificado foi a gestão participativa, a partir dos espaços dialógicos foram definidas ações e regras de funcionamento da casa fomentando um processo de aprendizagem e responsabilização sobre a ação coletiva. Identificamos também o processo de permanência dos jovens no território reduzindo um esvaziamento social do campo. Concluímos que a combinação de fatores como valorização endógena e ações inovadoras tem potencial de gerar a mudança institucional necessária para sustentar as ações coletivas alcançando o desenvolvimento territorial.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Territorial. Inovação. Juventude. Gestão Social.

---

<sup>42</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB), Docente da Universidade Federal do Cariri (UFCA), waleria.menezes@ufca.edu.br.

<sup>43</sup> Doutor em Antropologia e Etnologia pela Université de Paris, Docente do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB), eric.sabourin@cirad.fr.

## **COLLECTIVE ACTION AND TERRITORIAL DEVELOPMENT: THE EXPERIENCE OF CASA GRANDE FOUNDATION IN NOVA OLINDA – CE/BRAZIL**

### **Abstract**

The Casa Grande Foundation, located in the city of Nova Olinda, in Cariri Cearense territory, advances the idea of promoting local development through a diversity of sociocultural actions based on social memories, which contribute to the strengthening of the collective identity. Through innovative means, it uses educational processes to transform the perception of children and young people about the territory in its diversity, from the use of natural resources to local practices. Starting from this, this work proposes to discuss about territorial development and collective action based on the experience of this institution. To reach this goal, an exploratory study was carried out, based on participant observation and interviews. The results indicate a long process of educational investment initiated by the reconstruction of the bonds between children and the territory through actions such as the cataloging of archaeological artifacts and the reconstruction of social memory through orality. In this sense, there was a reorganization of collective identity through historical and cultural elements that valued endogenous aspects necessary to rebuild lost social ties. Another identified element was the participatory management, from the dialog spaces were defined actions and rules regarding the functioning of the Casa Grande Foundation, fostering a process of learning and accountability on collective action. We also identified the process of permanence of young people in the territory reducing a social depletion of the countryside. We conclude that the combination of factors such as endogenous valorization and innovative actions has the potential to generate the necessary institutional change to sustain collective actions in order to achieve territorial development.

**Keywords:** Territorial Development. Innovation. Youth. Social Management.

## 1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre desenvolvimento territorial tem ganhado notoriedade nas últimas décadas. O seu objetivo é a redução das desigualdades sociais a partir de uma ênfase no local e fortalecimento das relações democráticas. Assim, o território vai se constituindo enquanto um espaço político onde há uma diversidade de significados construídos cultural e historicamente.

O território do Cariri é composto por 29 municípios dentre eles está a cidade de Nova Olinda - que avança na ideia de promoção de desenvolvimento local por uma diversidade de ações socioculturais baseadas em memórias sociais, que contribuem para o fortalecimento da identidade coletiva.

Destaca-se, a atuação da Fundação Casa Grande – Memorial do Homem Kariri, instituição da sociedade civil, sem fins lucrativos. Nas últimas duas décadas tornou-se referência em educação, cultura e memória. Seu objetivo é “a formação interdisciplinar das crianças e jovens possibilitando o aguçar da percepção, a sensibilização do ver, ouvir, fazer, conviver, aprender e compreender (...)”<sup>44</sup>. Para tanto, são trabalhados conhecimentos que envolvem as temáticas de memória social, identidade, patrimônio cultural, mitologia, arqueologia, gestão cultural, empreendedorismo social, turismo comunitário, meio ambiente, artes e cidadania.

Este trabalho propõe apresentar uma breve discussão sobre desenvolvimento territorial e ação coletiva relacionando com a experiência da Fundação Casa Grande no município de Nova Olinda. Para chegar a esse objetivo foram realizadas leituras acerca do conceito de desenvolvimento territorial e de ação coletiva e visitas para conhecer o funcionamento da instituição.

Nesse artigo trataremos da experiência da FCG na construção de um bem coletivo, a valorização e manutenção do patrimônio cultural e natural do território do Cariri. A importância dessa experiência está na valorização do território. Em geral há um descaso das instituições com o espaço local, poucos são os incentivos de vinculação do projeto de vida dos jovens com o território. Assim, outras localidades tornam-se atrativas, o que tende a gerar migração e ainda negação das suas raízes. (CHACON, 2007).

---

<sup>44</sup> Centro de Referência e Memória da Fundação Casa Grande. Pré-projeto **Sustentabilidade e Governança Território-Organizacional através da Preservação, Sistematização e Difusão de Tecnologias Sociais Relacionadas ao Patrimônio, Cultura e Memória na Região do Cariri Cearense, Brasil**. Nova Olinda, 2015.

## 2 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E AÇÃO COLETIVA: APROXIMAÇÕES TEÓRICAS

Nas últimas décadas a discussão sobre desenvolvimento territorial tem ganhado maior notoriedade nos espaços acadêmicos e políticos. O foco está sobre a ruralidade e as novas formas para alcançar seu desenvolvimento. Os organismos internacionais foram os principais agentes na orientação e definição de políticas públicas com esse fim. (FAVARETTO, 2010). Assim, a abordagem territorial se vinculou ao processo de descentralização das políticas públicas e a capacidade de governança dos atores sociais para realização de uma ação coletiva no território. Apesar da “nova visão” sobre ruralidade e desenvolvimento ter apresentado força para reorientar as políticas públicas, não houve a capacidade de gerar a mudança institucional esperada. Segundo Favaretto (2010, p.300) “essa mudança depende dos mecanismos de aprendizagem dos agentes sociais e de como isso se traduz em formas de conduta”.

O desafio central é fazer com que os agentes sociais tenham uma conduta favorável para iniciar e manter uma ação coletiva tendo em vista processos de desenvolvimento territorial. Isso poderá ocorrer a partir de processos de aprendizagem que vão desde o modo de organização dos atores até a descoberta de novas funções desse espaço para além da questão agrária. A combinação de fatores como valorização do território com ações inovadoras tem o potencial de alterar o ambiente institucional. (ABRAMOWAY, 1999b).

A inovação no território ocorre 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. (SABOURIN, 2002).

A capacidade de agir coletivamente pressupõe a existência de um tipo de recurso, denominado de capital social. Ele é formado a partir das relações de confiança e pode ser mobilizado para construção de projetos coletivos. (ABRAMOWAY, 1999a). Mas podemos questionar como pessoas que foram tecidas numa cultura individualizante podem agir coletivamente de forma articulada e coesa?

Um dos principais desafios para alcançar a coesão social é o enfraquecimento dos vínculos sociais - produto de um longo processo de imersão numa cultura liberal, individualizante. Uma das ideias disseminadas é que cada um é único responsável pelo seu bem-estar. Nesse sentido, os sujeitos são ensinados a tratar o outro com rivalidade, fragilizando os vínculos de pertencimento social e territorial, inviabilizando a construção de um projeto coletivo. Assim, a principal meta é o maior desafio do desenvolvimento territorial - fomentar



coesão social que favoreça a articulação entre atores a fim de realizar um projeto coletivo. (BRASIL, 2003).

A existência de coesão entre os atores indica a presença de capital social. Seu conceito é tratado em um estudo realizado por Putnam (2010) em que apresentou formas distintas de viver as práticas de gestão pública na Itália na década de 70. Assim, o Norte era marcado por atos de civismo como, participação; relações horizontais de reciprocidade; solidariedade e confiança o que facilitava o alcance de objetivos comuns. Enquanto isso, o sul minguava com a pobreza e desmantelamento dos espaços públicos. Na perspectiva do autor há uma associação do civismo do Norte com questões históricas de relações de reciprocidade que geravam valores éticos e favorecia a presença de capital social.

Entende-se que o capital social não é um recurso que está pronto para ser mobilizado nas ações coletivas. Mas antes de tudo este passa por um processo político e social, pede 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 (SABOURIN, 2002).

Nessa mesma direção, Ostrom (1992) nos fala sobre a importância da ação contínua para fortalecer as relações entre os atores com a finalidade de realizar uma ação coletiva. Na sua teoria há um tipo de retorno ao ideal comunitário que evidencia a vivência de relações cooperativas por meio de arranjos institucionais e manejo de recursos comuns. Suas ideias se contrapõem a proposta da escolha racional em que os indivíduos agem apenas de acordo com seus interesses pessoais.

Hardin (1968) aborda sobre as contradições existentes entre a racionalidade individual e coletiva. Ele argumenta sobre a inviabilidade do compartilhamento de recursos comuns tendo em vista que as pessoas fazem uma escolha racional. Isso implica que os indivíduos tendem a focar apenas em seus interesses retirando o máximo de vantagens, aumentando seus ganhos indefinidamente – o que permite a tragédia do esgotamento do bem-comum. A solução proposta é a regulamentação por meio da privatização dos espaços comuns ou ainda a intervenção do estado.

A perspectiva apresentada por Hardin (1968) dialoga com os estudos da ação coletiva de Olson (2015). Este trata sobre os dilemas da ação coletiva e faz uma crítica à crença generalizada de que indivíduos que possuem interesses compartilhados conseguem implementar uma ação coletiva.

Olson(2015) afirma que existe uma contradição entre interesses individuais e coletivos e o alcance de bens públicos está relacionado ao tamanho dos grupos. Assim, quanto maior o número de pessoas mais distante da ação coletiva, pois o esforço pessoal para alcançar o benefício esperado não será percebido. De outro modo o grande grupo favorece o surgimento de pessoas com comportamento “*free rider*” ou “oportunista”, ou seja, que tiram vantagens dos ganhos coletivos sem empreender qualquer esforço. Para grandes grupos atuarem em favor do bem público é preciso que haja alguma forma de coerção ou recompensa para a garantia da ação.

Contrariando os teóricos acima, Ostrom (1992) acredita que a ação coletiva é possível de ser construída desde que haja uma prevenção do comportamento oportunista pela definição das regras coletivas. Esse é um processo que deve acontecer a partir de um espaço de aprendizagem, em que as pessoas envolvidas compreenderão e definirão desde os valores que regem o grupo até a rotina de tarefas.

O espaço de negociação é fundamental para fomentar a percepção e comportamento comum capaz de iniciar e manter a ação coletiva. Assim, alguns elementos são necessários para alcançar esse fim; 1. a delegação de responsabilidade por meio de uma liderança instituída; 2. a aprendizagem das regras, quando há um cumprimento dos acordos nas experiências coletivas; 3. A punição caso haja o descumprimento de alguma regra. A aprendizagem das regras e seu compartilhamento nas ações coletivas favorece o estabelecimento de um ciclo virtuoso a partir de relações de confiança, dando sustentabilidade às ações coletivas (OSTROM,1992).

A teoria dos recursos comuns em geral é aplicada na análise do uso sustentável de espaços e bens compartilhados. Tal perspectiva também dialoga com o princípio de Cidadania Deliberativa, que será trabalhado no próximo tópico.

### **3 A CIDADANIA DELIBERATIVA E ÉTICA NOS PROCESSOS**

A Gestão Social tem como objetivo o exercício da cidadania, da ação coletiva de interesse público. Para isso, é necessário fomentar espaços dialógicos e entendimento mútuo compartilhando experiências e buscando consensos na diversidade e nas adversidades para sustentar uma ação coletiva no território (TENÓRIO, 2007).

Em geral há dificuldade de fomentar ou mesmo identificar relações democráticas nos projetos sociais. Esse fato cria uma crença que estas iniciativas são utópicas. Investir em práticas inovadoras pode ser o caminho para vivermos os objetivos propostos pela gestão social.

Por vezes lemos que os principais desafios para que haja a gestão social é a presença de fatores como, a gestão participativa, valorização endógena, pertencimento local, relações de confiança. A conjunção desses princípios tem como produto a sustentação às ações coletivas. A importância de compartilhar essa experiência é demonstrar que é possível a vivência integrada dos elementos preconizados pela gestão social.

Um dos conceitos advindos da Gestão Social que aborda tal perspectiva é o de cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2007), que está diretamente relacionado a noção de soberania popular. Segundo Tenorio (2007), o ato de se tornar cidadão “implica ser protagonista, ou seja, atuar através do diálogo e do interesse comum e não do individual, é ser guiado pela res publica (coisa pública) ao invés da res privacta (coisa privada)”.

A discussão sobre cidadania deliberativa perpassa sobre um dos princípios da Gestão Social: a autogestão. Em modelos heterogestionários, os mecanismos de gestão são centralizados em uma figura de poder, de forma hierárquica, fazendo com que os demais membros de determinada organização social ou empreendimento não participem dos processos decisórios da instituição onde está inserido, limitando a participação dos mesmos em rotinas essencialmente operacionais, que não exercitam o senso crítico dos mesmos. Ao contrário desse modelo, a autogestão preconiza a horizontalidade dos processos decisórios nas instituições, fomentando espaços onde os membros do grupo possam definir, a partir do diálogo problematizador, as práticas e atividades que serão desenvolvidas em âmbito instituição, visando o bem comum. Partindo do princípio da autogestão, a cidadania deliberativa é aqui entendida como um espaço de comunicação adequado, onde decisões são tomadas e as opiniões são conversadas e sintetizadas a partir do entendimento mútuo. (TENÓRIO, 2007).

Nesse sentido, o conceito de cidadania deliberativa se aproxima do conceito da teoria levinasiana (LEVINAS, 1980). Ela acontece a partir do encontro Eu–Outro. Uma relação de mutualidade onde o Outro é a razão da existência do Eu, ele afeta, desafia e convoca para uma reciprocidade. O Outro pode ser identificado como pessoas ou ambiente, portanto, a forma como me responsabilizo pelas outras pessoas e pelo espaço físico deve ser pautada por relações de cuidado.

Esse é um processo político e social e pede um longo investimento educacional para a construção de uma nova percepção integradora da realidade e respeito à diversidade de saberes. A experiência da Fundação Casa Grande demonstra a viabilidade do alcance dos objetivos da gestão social para o desenvolvimento territorial, como será demonstrado mais adiante.

#### **4 PERCURSO METODOLÓGICO**

O presente estudo possui abordagem qualitativa, de caráter exploratório, que segundo Gil (2008), objetiva o esclarecimento e a modificação de conceitos estudados, proporcionando uma perspectiva ampla do fato explorado.

Como método de coleta de dados, foram utilizadas duas técnicas: observação participante e de entrevistas com os jovens. O uso desses instrumentos permitiu a compreensão da realidade empírica a partir de um marco teórico.

A observação participante é uma técnica que favorece a coleta de varias informações sobre a realidade investigada, além de aproximar o pesquisador do universo de pesquisa (GIL, 2008). O processo de observação foi realizado o período de seis meses, a partir de visitas à Fundação Casa Grande, onde era observada a relação das crianças na gestão dos diversos espaços. Foi utilizado como método de registro a escrita de diários de campo.

Durante as observações surgiam conversas informais sobre a rotina da casa e gestão dos espaços favorecendo maior empatia. Após um período surgiu a necessidade de realizar entrevistas semiestruturada para melhor compreensão de crenças, valores, motivações para a permanência na ação coletiva. Este aparato metodológico se configura como uma “técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação” (GIL, p.109).

O método de análise escolhido foi a análise de conteúdo, que segundo Bardin (2009) consiste em um conjunto de técnicas voltadas para a exame das comunicações, que possui várias formas de ferramentas que se adaptam ao objeto central, a comunicação.

## **5 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

A Fundação Casa Grande – Memorial Homem Kariri, com sede em Nova Olinda, Ceará, Brasil, foi criada em 1992. Sua origem está na reconstrução da memória social do território do Cariri a partir da restauração da primeira casa da fazenda Tapera com data final século XVIII. Com base em pesquisas sobre a origem da ocupação humana no território do Cariri, a FCG-MHK compartilha conhecimentos sobre arqueologia, mitologia e patrimônio cultural com jovens de Nova Olinda (e região) através do Memorial do Homem Kariri e do Laboratório de Arqueologia. Somado a isso, a instituição disponibiliza uma estrutura de laboratórios de comunicação voltada para o aprendizado humano-criativo, em que crianças e jovens interagem com o espaço ao aprenderem ofícios ligados às áreas de produção, promoção e gestão cultural.

Dessa forma, adquirem maior domínio do processo criativo e avançam na elaboração de relações econômicas mais justas e na valorização do território<sup>45</sup>.

O destaque da experiência está na forma como foi construída – a partir da curiosidade das crianças. Os idealizadores do projeto Alemberg Quindins e Rosiane Limaverde estavam levantando material arqueológico e histórico que iria compor o memorial na casa já restaurada. Todos os finais de semana dedicavam tempo à separação e catalogação do material. Sempre que iniciavam os trabalhos na sala principal observavam crianças “curiando” na janela. Prontamente as convidavam para entrar e logo era iniciada uma conversa sobre o que iria acontecer naquela casa até então abandonada e “mal assombrada”.

A partir de então as crianças passaram a frequentar a casa nos finais de semana e não demorou, para que estivessem integradas ao projeto da Fundação Casa Grande. Desde então, o funcionamento da casa é feito principalmente pelas crianças, a qualquer hora que cheguem visitantes há pequenos recepcionistas para mostrar o lugar, iniciando pelo memorial e passando por todos os demais espaços.

A inserção de crianças na FCG acontece de forma espontânea. Como a casa sempre foi um lugar aberto, sempre há crianças para brincar no parquinho e no minicampo de futebol. Nesse sentido, muitas crianças entram para brincar e de forma livre começam a se interessar pelas ações lá desenvolvidas.

Assim, a instituição faz distinção entre as crianças de uniforme e sem uniforme. As que não vestem uniformes não tem um vínculo de responsabilidade nas ações e vão para brincar nos espaços da casa. Já as que vestem uniformes são aquelas que desejam ser meninos e meninas da Casa Grande, e portanto, assumem responsabilidades no cumprimento das ações coletivas. Nesse sentido, receber o uniforme é o reconhecimento público de que a criança deseja fazer parte de um projeto coletivo. Sobre isso, Sabourin (2002) afirma que se reconhecer como parte de um processo é tomar posicionamento ético se responsabilizando pelo que é coletivo.

Após receber os uniformes as crianças irão compor as equipes dos diversos laboratórios de acordo com interesses e habilidades. Sendo assim, aqueles que gostavam de desenhar se aperfeiçoavam em oficinas e aplicavam os aprendizados dentro da FCG - por exemplo - ilustrando as histórias dos objetos expostos no memorial. Os laboratórios foram sendo estabelecidos de modo processual, integrando o interesse das crianças com as práticas da casa.

---

<sup>45</sup> Centro de Referência e Memória da Fundação Casa Grande. Pré-projeto **Sustentabilidade e Governança Território-Organizacional através da Preservação, Sistematização e Difusão de Tecnologias Sociais Relacionadas ao Patrimônio, Cultura e Memória na Região do Cariri Cearense, Brasil**. Nova Olinda, 2015.

Para cada laboratório existe uma criança que lidera uma equipe responsável pelas ações e cuidado com os materiais. Quem visita se surpreende pela primazia na manutenção do material. Os gibis todos ensacados em ordem para facilitar a localização. Assim também é observado nos demais espaços, como na rádio comunitária com os discos de vinil enfileirados e devidamente acondicionados. O laboratório de arqueologia com as marcações em cada peça como um grande quebra-cabeça. O cuidado com cada espaço impressiona a quem chega, até parece “que não há criança na casa”.

Para o bom funcionamento do espaço coletivo são compartilhadas as regras que foram instituídas pelo conselho gestor, composto pelos idealizadores da casa, jovens e crianças. Caso haja o descumprimento será atribuído punições. Citamos o exemplo da gibiteca, para que todos tenham acesso ao espaço é preciso um cuidado no manuseio das edições. A criança quando finaliza a leitura deve ensacar e colocar no mesmo lugar, haverá punição caso seja deixado em cima da mesa, a criança poderá ficar até uma semana sem acesso à gibiteca. Assim também é na dvdteca, e demais laboratórios. Ao questionarmos como as crianças se sentem ao serem punidas uma jovem de doze anos relata que eles aprendem e não voltam a repetir. Há o entendimento que a punição é um importante momento de aprendizagem.

A tranquilidade com que a jovem nos relata sobre a rotina de cuidados e possíveis punições está relacionado com a forma que as regras são definidas. O modo de gestão é participativa. Há uma rotina semanal de reuniões de planejamento e definição de tarefas. Nesse momento a fala é aberta e as decisões são tomadas coletivamente. Eles decidem juntos, adultos, crianças e adolescentes sem distinção ou hierarquia. Caso haja alguma discordância o debate é mantido até ser encontrado um ponto comum. Nem sempre isso é possível, mas, não há sentimento de vitória de uma ideia em detrimento a outra.

Na ocasião dessas reuniões são definidas as regras de convivência e caso haja o descumprimento poderá haver algum tipo de sanção também acordada previamente pelo grupo. A definição de regras é outro importante elemento para a construção da ação coletiva. Para que haja instituição de regras é preciso que os envolvidos compreendam os acordos coletivos e as punições devidas pelo seu descumprimento. A ação coletiva é uma construção social, em que um grupo se organiza para realizar uma atividade de forma cooperativa. Quanto mais participativa e transparente, maior a chance de sustentação da ação coletiva (OSTROM,1992).

O estabelecimento coletivo de regras suscita compromisso ético com o outro, assim como está posta a ética em Foucault. O “cuidado de si” tem um fim político: “ocupar-se de si mesmo, parte do poder de ocupar-se com os outros” (FOUCAULT, 2010, p. 157). Ao cuidar dos outros, cuidado dos meus próprios interesses. Há uma relação de reciprocidade, ou circular,

composta pelo conhecimento de si, conhecimento da verdade, cuidado de si. A reflexividade presente no cuidado de si pode favorecer a autonomia dos sujeitos, capazes de assumir funções antes exercidas pelos outros.

Destacamos ainda que os diversos laboratórios estabelecem um espaço de inovação a partir da aprendizagem não-formal. Afinal, são utilizados conteúdos da realidade local para o desenvolvimento de habilidades técnicas das crianças e adolescentes elaborando instrumentos de transformação social. Haja vista as produções de gibis, rádio comunitária e espetáculo das lendas. O fato das crianças escolherem o que elas gostam de fazer e aprender favoreceu a responsabilização pela execução das ações.

As habilidades desenvolvidas nas experiências dos laboratórios e projetos da FCG incentivam a permanência dos jovens no território, minimizando as possibilidades de êxodo. Esse é um problema que foi intensificado a partir da década de 1990 e anunciou o esvaziamento social do campo. Isso aconteceu devido à baixa expectativa de emprego, fazendo migrar uma grande quantidade de jovens em sua maioria mulheres para os centros urbanos (ABRAMOWAY, 1999b).

De modo diferente a FCG fomenta nos jovens adultos a continuidade dos seus projetos de vida vinculados à casa e ao território. Haja vista às iniciativas do projeto de turismo comunitário liderado por um jovem da Fundação Casa Grande. São definidas rotas de ecoturismo na Chapada do Araripe com o público que vem à casa com a finalidade de estudos ou mesmo passeio. Outro grupo de jovens iniciou um pequeno empreendimento - o café Violeta Arrais - onde são oferecidos lanches típicos da região principalmente para o público do teatro homônimo instalado dentro da FCG. Também existem aqueles jovens que estão à frente dos projetos em andamento da casa, assim tudo o que foi aprendido durante anos é compartilhado com os novos integrantes da FCG.

Por fim, ao questionar sobre o principal valor aprendido na casa, a jovem de doze anos nos diz que a união é o seu maior ensinamento. Ela ilustra afirmando que se houver apenas um chocolate para cinco crianças este certamente será dividido em tamanhos iguais porque tudo que acontece na casa é compartilhado. Entendemos que esse relato representa a coesão e reciprocidade vivenciada entre os que compõem a casa.

A reciprocidade é estabelecida na relação intersubjetiva, é capaz de gerar valores afetivos e éticos, como confiança, senso de justiça e responsabilidade com ambiente e com as gerações futuras. As relações de reciprocidade são construídas por meio da partilha nas relações, assim, são criados laços de coesão social fundamentais para a manutenção do bem-comum (SABOURIN, 2011).

Assim como indica Furtado (2000) alcançar o desenvolvimento consiste num processo de transformação social. Para isso, é convocada a construção de uma outra forma de pensar, em que os valores políticos e estéticos produzidos serão mobilizados com fins de mudança. O desenvolvimento promove liberdade, ele está ligado à ética, isso implica que as decisões não podem ser determinadas por fatores econômicos, sob pena de agravamento do processo de desigualdade social.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dificuldade de fomentar ou mesmo identificar a presença da ação coletiva nos projetos sociais de modo geral, cria uma crença que estas iniciativas em gestão social são utópicas. Por vezes lemos que os principais desafios para que haja o desenvolvimento territorial é a presença de fatores como, a gestão participativa, valorização endógena, pertencimento local, relações de confiança. A conjunção desses princípios tem como produto o capital social, elemento fundamental para a sustentação às ações coletivas.

A presença da ação coletiva na experiência da Fundação Casa Grande se refere a um longo processo de investimento educacional iniciado a partir da reconstrução dos vínculos entre as crianças e o território. A formação de uma identidade territorial favorece um sentimento de pertencimento local e uma responsabilização sobre os problemas comunitários. Desse modo, o território deixa de ser um espaço físico para ser um espaço político quando atores sociais realizam uma ação com uma finalidade pública (PERICO, 2010).

O ponto inicial de construção da identidade territorial foi à valorização do patrimônio cultural e natural a partir de elementos materiais e imateriais. No primeiro momento foram realizados levantamentos e catalogação de artefatos arqueológicos; já a oralidade favoreceu o início do pertencimento territorial a partir da reconstrução da memória social e reconexão com as histórias de vida da população local. Nesse sentido, observamos um processo de reorganização da identidade coletiva mediante elementos históricos e culturais que valorizam aspectos endógenos necessários para reconstruir laços sociais perdidos.

As práticas dos diversos laboratórios evidenciam o grande potencial de inovação a partir de elementos locais. As diversas situações de aprendizagem promovem ênfase no território e poderá incentivar a permanência dos jovens no local a partir da vinculação com os seus projetos de vida.

Outro importante elemento identificado foi à gestão participativa, a partir dos espaços dialógicos foram definidas ações e regras de funcionamento da casa fomentando um processo



de aprendizagem e responsabilização sobre a ação coletiva. Por fim, identificamos que a valorização endógena, ações inovadoras e aprendizagem de regras comuns são elementos que fundamentam as atividades da Fundação Casa Grande. A combinação desses fatores tem potencial de gerar a mudança institucional necessária para sustentar as ações coletivas no território. Nesse sentido é importante um estudo aprofundando para a melhor identificação e compreensão das práticas desenvolvidas pela FCG que podem ser reaplicadas com a finalidade de alcançar o desenvolvimento territorial por meio da inovação.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: "repensando o desenvolvimento rural" – **Economia Aplicada** – vol. IV n° 2. Natal: abril/junho1999a. pp. 379-397.
- \_\_\_\_\_. R. Agricultura e desenvolvimento territorial - **Reforma Agrária** vols. 28 e 29 n° 1. Pelotas: 1999b. pp. 49-67.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Edições 70, Lisboa, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para um desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: MDA-SDT-CONDRAF, 2003.
- CENTRO DE REFERÊNCIA E MEMÓRIA DA FUNDAÇÃO CASA GRANDE. **Sustentabilidade e Governança Território-Organizacional através da Preservação, Sistematização e Difusão de Tecnologias Sociais Relacionadas ao Patrimônio, Cultura e Memória na Região do Cariri Cearense, Brasil**. Nova Olinda: Fundação Casa Grande, 2015.
- CANÇADO, A C. A construção da autogestão em empreendimentos da economia solidária: uma proposta metodologia baseada em Paulo Freire. In: SILVA JÚNIOR, JT, MÂSIH, R T et al. (orgs). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.
- CHACON, S S. **O sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.
- FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou "inovação por adição?" **Estudos Avançados**, v. 24, n.68. São Paulo: 2010. pp. 299-319.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas da pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.
- LEVINAS, E. **Totalidade e Infinito: ensaio sobre a exterioridade**. Lisboa: Edições 70, 1980.
- OSTROM, E. **Crafting Institution of Self-Governing Irrigation System**. San Francisco: ICS, Institute for Contemporary Studies, 1992.
- PUTNAM, R D. **Comunidade e democracia: A experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- SABOURIN, E. Desenvolvimento Rural e Abordagem Territorial: Conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, E; TEIXEIRA O A. **Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais. Conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: Embrapa, 2002. pp 21-37.
- \_\_\_\_\_, E. **Sociedades e organizações camponesas: uma leitura através da reciprocidade**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

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

## O PLANO DE MANEJO DO PARQUE NATURAL MUNICIPAL DAS DUNAS DE SABIAGUABA E DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA SABIAGUABA EM FORTALEZA – CEARÁ - BRASIL: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES ECOLÓGICAS

*Luciana Melo de Medeiros Rolim Campos*<sup>137</sup>

*Paulo Eduardo Rolim Campos*<sup>138</sup>

### Resumo

O presente artigo pretende analisar a forma pelo qual as diretrizes do zoneamento permacultural contribuíram para o aprimoramento da gestão territorial do Parque Municipal das Dunas de Sabiaguaba e da Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba, localizadas em Fortaleza- CE. O referido zoneamento é parte importante do Plano de Manejo das referidas unidades e propõe um modelo de gestão baseado na Permacultura e no Ecodesenvolvimento. A realização do trabalho deu-se mediante levantamento bibliográfico e documental e permitiu compreender de forma mais ampla a dinâmica da gestão das referidas unidades.

**Palavras-chave:** Plano Diretor. Unidades de Conservação. Permacultura. Plano de Manejo.

---

<sup>137</sup> Permacultora, Designer em sustentabilidade pelo Gaia Education e graduanda em Administração Pública e Gestão Social pela Universidade Federal do Cariri. [lucianamm13@gmail.com](mailto:lucianamm13@gmail.com)

<sup>138</sup> Educador, Permacultor e Mestrando em Desenvolvimento Regional Sustentável pela Universidade Federal do Cariri. [permaculturakariry@gmail.com](mailto:permaculturakariry@gmail.com)

## **THE MANAGEMENT PLAN OF THE MUNICIPAL NATURAL PARK OF THE SABIAGUABA DUNES AND THE SABIAGUABA ENVIRONMENTAL PROTECTION AREA IN FORTALEZA - CEARÁ - BRAZIL: AN ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE ECOLOGICAL GUIDELINES**

### **Abstract**

The present article intends to analyze the way in which the guidelines of the permacultural zoning contributed to the improvement of the territorial management of the Sabiaguaba Dunes Municipal Park and the Sabiaguaba Environmental Protection Area, located in Fortaleza-CE. This zoning is an important part of the Management Plan of these units and proposes a management model based on Permaculture and Ecodevelopment. The work was done through a bibliographical and documentary survey and allowed a broader understanding of the dynamics of the management of these units.

**Key-words:** Master Plan. Conservation Units. Permaculture. Management Plan.

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 ÁREAS PRESERVADAS E OS DESAFIOS DE GESTÃO

O cenário ambiental contemporâneo revela não somente um quadro grave de devastação ambiental, mas também deixa exposto uma profunda desconexão do homem com a natureza. A base do pensamento cartesiano, o pensamento hoje reinante, implica necessariamente nessa desconexão. Junte – se á isso um modelo de desenvolvimento onde o mercado e o interesse de poucos é o que há de mais relevante na hora das tomadas de decisão. Porém, pelo avançar da crise civilizatória que estamos experimentando, ou mudamos a rota de nosso percurso ou estamos fadados a deixar de existir.

Os desafios ambientais recaem com maior peso sobre as comunidades urbanas, pois é ali que são produzidas as maiores e mais significantes causas de degradação ambiental. É urgente e necessário, então, que as instituições sociais que compõem os cenários urbanos mobilizem-se para resignificar o modo de ocupação e coexistência com estes espaços (MEDEIROS *et al.*, 2016).

Segundo dados da Organização das Nações Unidas - ONU, entre 2007 e 2050, o número de habitantes nas cidades do planeta terá um aumento de 3,1 bilhões de pessoas. Esta migração trará consigo uma carga cada vez maior sobre a infraestrutura, os serviços governamentais, os recursos naturais, o clima e muitos outros aspectos fundamentais para a qualidade de vida nas áreas urbanas.

Em Fortaleza, a quarta cidade mais populosa do Brasil, se encontra um sistema ambiental que ainda resguarda as características originais da planície litorânea de Fortaleza, a Sabiaguaba. Um ecossistema pouco alterado pela ação humana e que têm enorme valor para a qualidade de vida da população de Fortaleza e fundamental valor científico e cultural. A Sabiaguaba é um lugar onde o tempo parece não ter passado. É notadamente rico e complexo em sua sociobiodiversidade. E para, além disso, a comunidade da Sabiaguaba é rica em conhecimento e tradições que podem nos apontar importantes elementos do processo de formação social do estado do Ceará.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza – PMF criou, em fevereiro de 2006, o Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba - PNMDS e no seu entorno a Área de Proteção Ambiental de Sabiaguaba – APA (ver Figura nº 1), através dos decretos nº 11.986 e nº 11.987, respectivamente. Há muitos anos a área vem sendo questionada pela sociedade através de movimentos populares, organizações não governamentais, universidades, pela necessidade de

preservação dos ecossistemas existentes e da manutenção dos valores tradicionais da população local.

**Figura 1 - Poligonal do PNMDS e da APA**



Fonte: PMF, 2011.

O Plano Diretor de Fortaleza - PDF, consolidado em 2009, dá centralidade a essas áreas ao destacá-lo dentro de uma série de prioridades do planejamento urbano do município de Fortaleza, conforme podemos observar no artigo 15:

Integra o patrimônio público municipal o Parque Natural Municipal das Dunas da Sabiaguaba, localizado no bairro de Sabiaguaba, Município de Fortaleza, no Estado do Ceará, com área aproximada de 467,60 hectares, com o objetivo de preservar os ecossistemas naturais existentes, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, de ecoturismo e turismo comunitário compatíveis com a Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

No artigo 16 do mesmo documento refere-se à APA da Sabiaguaba, área aproximada de 1.009,74 hectares, cujos objetivos compreendem: proteção dos remanescentes de vegetação do complexo litorâneo; proteção dos recursos hídricos; melhorar a qualidade de vida da população residente, mediante orientação e disciplina das atividades econômicas locais; fomentar e incentivar o ecoturismo sustentável e a educação ambiental; preservar as culturas e as tradições locais.

Nos incisos 2 e 3 da seção II do referido documento, é atribuído ao órgão competente municipal as responsabilidades necessárias para a efetiva proteção, implantação e controle, bem

como a à elaboração do plano de manejo da área de proteção ambiental de Sabiaguaba, no prazo previsto em lei, que é de 05 anos.

Conseqüentemente, em 2010 a PMF, através da Fundação Cultural Educacional Popular em Defesa do Meio Ambiente - CEPEMA<sup>139</sup> e do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará - UFC elaboraram o Plano de Manejo das Unidades de Conservação da Sabiaguaba, APA e Parque. O referido plano é um instrumento de gestão ambiental obrigatório. Segundo a definição da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e referendado no Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Proteção Integral de acordo com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, é assim definido:

Documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da Unidade.

No plano de manejo elaborado para as Unidades de Conservação da Sabiaguaba, podemos encontrar uma inovação no que se refere às ferramentas de planejamento: a inclusão da Permacultura como estratégia de zoneamento e as diretrizes para constituição do primeiro bairro ecológico da cidade de Fortaleza.

Entretanto, apesar da inovação, a gestão das Unidades de Conservação da Sabiaguaba tem deixado a desejar quanto à aplicabilidade das diretrizes postas no Plano de Manejo. Em artigo veiculado no jornal o povo no dia 07/08/2016, o jornalista Dimitri Júlio discorre sobre a incongruência da construção da CE – 251 que corta parte da área do PNMDs e critica a pressão política envolvida na liberação de tal construção.

Neste sentido, o presente trabalho analisa a aplicabilidade das diretrizes inovadoras apontadas no plano de manejo das unidades de conservação da Sabiaguaba frente ao estado de preservação e ao modelo de gestão efetuado pelo órgão municipal competente.

Para a efetivação dessa pesquisa fez-se necessário o cumprimento de levantamentos bibliográfico e documental, e por fim, elaboração textos e sistematização de dados.

O levantamento bibliográfico contemplou busca sobre as seguintes temáticas: planejamento urbano, ecodesenvolvimento, permacultura e temas correlacionados. Já no

---

<sup>139</sup> A Fundação Cultural Educacional Popular em Defesa do Meio Ambiente - CEPEMA trabalha há 26 anos com a divulgação das técnicas da agricultura ecológica, principalmente na realização de Cursos, Dias de Campo, Seminários e Assistência Técnica Rural e Florestal, envolvendo os agricultores familiares e os assentados de reforma agrária. Nas áreas urbanas com programas que promovem as culturas periféricas com foco no protagonismo juvenil, e na área de cidades sustentáveis com foco na resiliência ambiental dos espaços urbanos realizando seminários e colaborando em pesquisas e estudos.



levantamento documental, debruçamo-nos em documentos oficiais, acervos de mídia impressa e digital.

O texto está estruturado em quatro seções, além desta introdução. A seção seguinte apresenta um referencial teórico que dá suporte às ações implementadas, como os conceitos de ecodesenvolvimento e a permacultura. A terceira seção discorre sobre o referido plano de manejo e qual aspecto inovador traz para a gestão de unidades de conservação, além de ilustrar o percurso metodológico utilizado na sua execução e análise.

Finalmente, a última seção traz uma análise dos primeiros anos de gestão após a aprovação do plano de manejo e propõe uma reflexão sobre a necessidade de repensar os nossos processos de planejamento e gestão das cidades a partir de uma mudança paradigmática e fundada em outros referenciais que não apenas aqueles pautados pela lógica economicista da acumulação capitalista e da degradação ambiental.

## **2 ECODESENVOLVIMENTO E PERMACULTURA – UM VIÉS ECOLÓGICO PARA O PLANEJAMENTO DE CIDADES E TERRITÓRIOS.**

O que se discute neste trabalho é a necessidade da inversão do paradigma que orienta a elaboração de instrumentos de gestão e conservação da biodiversidade, é migrar de uma cultura antropocêntrica para uma cultura biocêntrica.

Para (CAPRA, 2001) “há soluções para os principais problemas do nosso tempo, algumas delas até muito simples. Mas requerem uma mudança radical em nossas percepções, nosso pensamento, nos nossos valores”.

Neste sentido, Ignacy Sachs afirma que a sustentabilidade vai para além da variável ambiental e que é preciso incluir outras dimensões: a sustentabilidade social; a sustentabilidade cultural; a distribuição equilibrada de assentamentos humanos e atividades; a sustentabilidade econômica e política. E propõe que a conservação de áreas naturais seja realizada pelo viés do ecodesenvolvimento que (SING, 1997) define como sendo:

Uma estratégia para a proteção de áreas ecologicamente valiosas (áreas protegidas), em face de pressões insustentáveis, ou inaceitáveis, resultantes das necessidades e atividades dos povos que vivem nelas ou no seu entorno.

Ratificando o acima posto, destaca - se as diversas iniciativas que têm situando a Permacultura<sup>140</sup> como pensamento norteador de planejamento de territórios e/ou áreas

---

<sup>140</sup> A Permacultura surgiu na década de 70 na Austrália como resultado de uma pesquisa de doutoramento de David Holgrem e aplicado como um sistema de planejamento para assentamentos humanos sustentáveis.

protegidas. Em 2007 o Instituto de Permacultura, Organização e Ecovilas - IPOEMA elaborou um modelo de gestão participativa para o Parque da Asa Sul no Plano Piloto em Brasília. Ali foi instalada uma unidade Permacultural com uma edificação em terra crua, sistemas de aproveitamento e tratamento de águas e jardim produtivo. Foi executado por meio de convênio com o Governo Federal via Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT e endossado pelo Instituto Brasília Ambiental - IBRAM por meio do *Programa Abrace um Parque*. Pela Prefeitura Municipal de São Paulo, foi lançado em 2010 o Guia de Permacultura para Administradores de Parques, com a justificativa de que os princípios norteadores da A3P<sup>141</sup> estão intimamente alinhados aos princípios e a ética da Permacultura.

No município de Granja, localizado na zona norte do estado do Ceará, já constam recomendações em seu Plano Diretor Participativo – PDP Granja, sugerindo o uso da Permacultura, a saber:

Recomendação 3.3 – Incentivar o desenvolvimento da Permacultura - O estabelecimento de parcerias entre o município e os grupos de permacultura existentes no Ceará pode viabilizar a criação de programas de governo e a realização de cursos para a difusão de ideias e práticas permaculturais no contexto da convivência com o semiárido principalmente nas áreas rurais de Granja.

Sendo a Permacultura uma estratégia de planejamento de assentamentos humanos, onde reproduz - se relações e padrões naturais em favor da natureza para obter alta produtividade e baixo impacto, a sua aplicabilidade, no âmbito do planejamento, parece trazer uma solução plausível para a necessidade de transição paradigmática.

Na realidade podemos situar a permacultura como uma estratégia de mudança cultural em relação ao modelo atual de desenvolvimento, ao apontar a necessidade de uma revolução cultural para atender a necessidade das gerações futuras.

Ao abordar o conceito de cultura, esta metodologia se propõe a ser uma possibilidade de organização de diversas atividades humanas, referentes a sua própria existência, tais como sua organização sócio - espacial, produtiva e ambiental, o que afeta e é afetada diretamente pelos hábitos e padrões societários. Isto implica dizer que a Permacultura propõe a ser, mais que uma prática agrícola conservacionista. “Ao trazer a palavra permanente, remonta ao entendimento de sustentabilidade que implica a capacidade de manter, por um longo período,

---

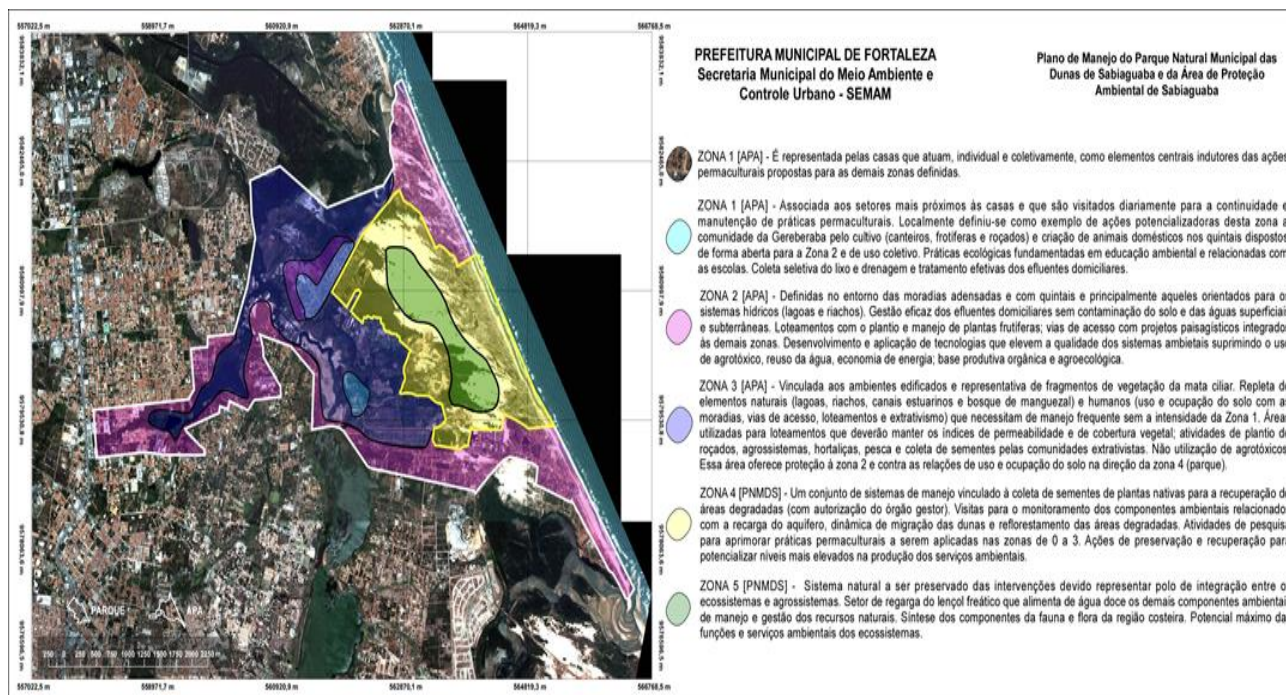
<sup>141</sup> O programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), criado pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA, completou, em 2014, 15 anos de existência. Seu principal objetivo é promover e incentivar as instituições públicas no país a adotarem e implantarem ações na área de responsabilidade socioambiental em suas atividades internas e externas.

de tempo indeterminado, a base de recursos necessários para a sobrevivência das futuras gerações” (JACINTHO, 2007).

## 2.1 O PLANO DE MANEJO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA SABIAGUABA – UM PLANO ECOLÓGICO

O Plano de Manejo das Unidades de Conservação da Sabiaguaba, consolidado em 2010, além de atender as especificações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) inova ao incluir o zoneamento permacultural (ver Figura nº 2) como elemento norteador da gestão de ambas as unidades.

**Figura 2 - Zoneamento Permacultural**



Fonte: PMF, 2011.

Conforme consta no referido documento, os estudos voltados para definir os serviços e funções ambientais dessas unidades serviram para uma orientação metodológica para a construção do primeiro bairro ecológico da cidade de Fortaleza:

As ações e medidas apresentadas para a gestão do PNMDs e da APA de Sabiaguaba serão implementadas pela SEMAM, representantes do Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMAM, sociedade civil e instituições representadas no Comitê Gestor das UC's. Foram orientadas de modo a cumprir com as recomendações do Projeto Orla de Fortaleza e direcionadas para constituir o Bairro Ecológico de Sabiaguaba.

Para isso propuseram duas estratégias: o zoneamento permacultural, elaborado em consonância com o zoneamento ambiental<sup>142</sup>, que define zonas específicas de manejo de acordo com princípios e técnicas da Permacultura e a criação do ecobairro da Sabiaguaba.

Em permacultura, as zonas são numeradas de 0 a 5 e foram localmente estruturadas como anéis concêntricos movendo-se para fora do ponto central, onde a atividade humana e a necessidade de atenção esta mais concentrada, até o ponto onde não há nenhuma necessidade de intervenção (LEGAN, 2008).

As zonas de práticas permaculturais (ver Tabela nº1) foram relacionadas com as características definidas no zoneamento ambiental. Desta forma, as zonas associadas ao PNMSD são aquelas com atividades mais restritivas e vinculadas às ações permaculturais destinadas à preservação da biodiversidade e diversidade de paisagens para a qualidade do sistema costeiro. A proposta das zonas foi constituída de modo a orientar ações cujos objetivos são: fornecer elemento para o desenvolvimento de pesquisas e proposição de políticas ambientais voltadas para a bioconstrução, agricultura orgânica, instalação de agroecossistemas e não uso de agrotóxicos; determinar a relação dos moradores do bairro da Sabiaguaba com seus quintais e eficiência energética – potencial de produção de alimento e de recarga do lençol freático e integração com a paisagem do bairro – por meio de seus componentes (horta, lavouras, criação de animais, fossa) com os fluxos de matéria e energia definidos; identificar as famílias interessadas pela melhoria de seus quintais e organizar práticas agroecológicas e permaculturais por intermédio das atividades de educação ambiental e patrimonial; primeiras ações para, a médio prazo, efetivar centros de permacultura diante da proposta de um bairro ecológico associados às UCS; orientar na implantação de estratégias (e técnicas) para a transição de um quintal —subutilizado para um quintal permacultural; elaborar mapa detalhado das espécies vegetais evidenciando as nativas, para integrar o sistema agroflorestal (frutíferas, melíferas, medicinais, madeireiras, adubadoras e outras) com os demais componentes da paisagem; e fortalecer a integração e viabilizar a educação organizativa entre os moradores de modo a diminuir riscos e vulnerabilidade local diante da especulação imobiliária crescente no bairro. Ações de educação ambiental e pedagogia vinculada às UCs para consolidar noções de pertença ao lugar e à comunidade.

---

<sup>142</sup> O zoneamento é identificado pela Lei 9.985/2000 como sendo a “definição de setores ou zonas em uma Unidade de Conservação com objetivos de manejo e normas específicas, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz.” (IBAMA, 2000).

**Tabela 1 - Zonas permaculturais definidas para as UC' s**

<b>ZONAS</b>	<b>PROCEDIMENTOS PERMACULTURAIS BÁSICOS</b>
ZONA 0 [APA]	É representada pelas casas que atuam, individual e coletivamente, como elementos centrais indutores das ações permaculturais propostas para as demais zonas definidas.
ZONA 1 [APA]	Associada aos setores mais próximos às casas e que são visitados diariamente para a continuidade e manutenção de práticas permaculturais. Localmente definiu-se como exemplo de ações potencializadoras desta zona a comunidade da Gereberaba pelo cultivo (canteiros, frutíferas e roçados) e criação de animais domésticos nos quintais dispostos de forma aberta para a Zona 2 e de uso coletivo. Práticas ecológicas fundamentadas em educação ambiental e relacionadas com as escolas. Coleta seletiva do lixo e drenagem e tratamento efetivas dos efluentes domiciliares.
ZONA 2 [APA]	Definidas no entorno das moradias adensadas e com quintais e principalmente aqueles orientados para os sistemas hídricos (lagoas e riachos). Gestão eficaz dos efluentes domiciliares sem contaminação do solo e das águas superficiais e subterrâneas. Loteamentos com o plantio e manejo de plantas frutíferas; vias de acesso com projetos paisagísticos integrados às demais zonas. Desenvolvimento e aplicação de tecnologias que elevem a qualidade dos sistemas ambientais, suprimindo o uso de agrotóxico, reúso da água, economia de energia; base produtiva orgânica e agroecológica.
ZONA 3 [APA]	Vinculada aos ambientes edificados e representativa de fragmentos de vegetação da mata ciliar. Repleta de elementos naturais (lagoas, riachos, canais estuarinos e bosque de manguezal) e humanos (uso e ocupação do solo com as moradias, vias de acesso, loteamentos e extrativismo) que necessitam de manejo frequente sem a intensidade da Zona 1. Áreas utilizadas para loteamentos que deverão manter os índices elevados de permeabilidade e de cobertura vegetal; atividades de plantio de agroecossistemas, hortaliças sem uso de agrotóxicos, pesca e coleta de sementes pelas comunidades extrativistas. Não-utilização de agrotóxicos. Essa área oferece proteção à zona 2 e contra as relações de uso e ocupação do solo na direção da zona 4 (PNMDS).
ZONA 4 [PNMDS]	Um conjunto de sistemas de manejo vinculado à coleta de sementes de plantas nativas para a recuperação de áreas degradadas (com autorização do órgão gestor). Visitas para o monitoramento dos componentes ambientais relacionados com a recarga do aquífero, dinâmica de migração das dunas e reflorestamento das áreas degradadas. Atividades de pesquisa para aprimorar práticas permaculturais a serem aplicadas nas zonas de 0 a 3. Ações de preservação e recuperação para potencializar níveis mais elevados na produção dos serviços ambientais.
ZONA 5 [PNMDS]	Sistema natural a ser preservado das intervenções pelo fato de representar polo de integração entre os ecossistemas e os agrossistemas. Setor de recarga do lençol freático que alimenta de água doce os demais componentes ambientais de manejo e gestão dos recursos naturais. Síntese dos componentes da fauna e flora da região costeira. Potencial máximo das funções e serviços ambientais dos ecossistemas.

Fonte: PMF, 2010.

A segunda estratégia foi a criação do Ecobairro ou Ecoaldeia da Sabiaguaba. Entende-se por — Ecobairro:

As áreas urbanas que com base nos princípios do desenvolvimento sustentável adotem de forma integrada e articulada equipamentos, redes de infraestruturas, técnicas, metodologias e boas práticas que permitem rentabilizar a gestão e utilização de diversos recursos necessários ao cotidiano e vivência da população, nomeadamente energia, água, resíduos, transportes, mobilidade e espaço público, melhorando desta forma o desempenho ambiental do bairro no seu todo (espaço exterior e interior), promovendo a sustentabilidade ambiental, social, econômica e cultural da área.<sup>143</sup>

Desta forma, o plano de gestão fornece as bases – institucionais e envolvimento da sociedade em todas as fases de elaboração – para iniciar procedimentos pioneiros que conduzirão à efetiva aplicação do conceito de Ecobairro na cidade de Fortaleza.

Na área da APA da Sabiaguaba encontra-se a comunidade da Gereberaba, um pequeno povoamento assentado nas bordas do PNMDs e que cultiva práticas ancestrais de plantio e de convivência harmônica com a Natureza. Além disso, há evidências antropológicas que ali se trata de remanescentes indígenas que ali habitam há séculos, conforme consta no plano de manejo:

Gereberaba é uma comunidade bucólica, localizada entre a planície Fluviolacustre do rio Coaçu, lagoa da Gereberaba e o campo de dunas do PNMDs. Está associada a um conjunto de ecossistemas com nível baixo de antropização e elevada beleza cênica. A comunidade ainda vive do extrativismo (pesca e da agricultura de subsistência, em alguns casos, produzir todo o alimento que é consumido pela família —graças às terras férteis que margeiam a lagoal. Ainda se encontra conectada aos ciclos da natureza, onde seu ponto alto é a —época do caju, quando é produzido o tradicional —mocororó (guardando resquícios de uma cultura ancestral). Lá ainda se guarda a tradição de fazer o beiju uma espécie de tapioca bastante rústica, utilizando fornos de barro, identificados em vários domicílios (assemelha-se a uma casa de farinha) e mandioca plantada nos próprios quintais (Página 256).

O documento orienta, de modo inusitado, que este modo de vida e de relação com o meio ambiente deverá fundamentar políticas públicas para assegurar a manutenção das tradições, o usufruto tradicional e ancestral da terra e orientar práticas de educação ambiental e de permacultura nas UCs. Além disso, consta uma série de orientações relacionadas a implantação de tecnologias sustentáveis e de processos educativos nesta comunidade conforme a tabela nº 02, logo abaixo detalhada:

**Tabela 2 - Propostas de Sistemas Permaculturais para a Comunidade da Gereberaba**

TEMAS	PROPOSTAS	RESPONSÁVEIS
Segurança Hídrica	-Sistema de captação e armazenamento de água pluvial (cisternas de	SEMAM-SEINF-SME- SEDUC / Governo do Estado do Ceará / CAGECE / FBC /

<sup>143</sup> Fonte: Programas Integrados de criação de Ecobairros / Estratégia Regional Lisboa 2020).

	ferrocimento); Reuso das águas cinzas e negras pela biorremediação dos efluentes domiciliares; Manutenção e reflorestamento da mata associada aos sistemas hídricos superficiais e subterrâneos; Não impermeabilização do solo.	SER VI/ Universidades / articulações comunitárias locais
Produção de Alimentos	-Agricultura orgânica e agroecossistemas implantados; Não-utilização de agrotóxicos ; atividades extrativistas.	
Saneamento	-Implantação de saneamento ecológico priorizando a técnica do canteiro bioséptico; Compostagem de resíduos orgânicos; Coleta seletiva dos resíduos com ações de educação ambiental.	CAGECE / EMLURB / ACFOR / SEMAM / SEINF / SEDUC / Governo do Estado do Ceará / FBC / SER VI / Universidades / articulações comunitárias locais
Segurança Alimentar	-Implantação de quintais produtivos; Sistemas agroflorestais; Manejo sustentável de produtos florestais; Manutenção e manejo das reservas extrativistas, roçados e hortaliças orgânicas.	CEPEMA / SEMAM / EMBRAPA / EMATER / FBC / Universidades / articulações comunitárias locais
Educação - Projetos de Educação Ambiental e em Permacultura	Utilizar a experiência dos moradores mais antigos para introduzir pedagogia e práticas adequadas de sustentabilidade e uso adequado dos recursos ambientais	- SEMAM-SEINF-SME-SEDUC / Universidades / associações comunitárias / MCP

Fonte: PMF, 2010.

Somadas, ambas as propostas, dão sustentação a proposta do bairro ecológico da Sabiaguaba, o primeiro de Fortaleza, e podem servir de exemplo para o planejamento de outros centros urbanos em situações semelhantes.

## 2.2 “CADÊ O PARQUE NATURAL MUNICIPAL DA SABIAGUABA QUE FAZEMOS DE CONTA QUE ELE EXISTE?”

Em artigo publicado em vinte e quatro de julho de dois mil e dezesseis no Jornal o Povo, o jornalista Dimitri Júlio faz uma crítica ao descaso da gestão pública em relação a APA da

Sabiaguaba e ao PNMDs e aponta uma série de irregularidades no local: venda de terrenos, ocupação indevida, falta de fiscalização e outros.

Uma análise feita nas atas das reuniões extraordinárias do conselho gestor das unidades de conservação aqui discutidas demonstra que o conselho é esvaziado, com periodicidade longa e irregular entre as reuniões e com uma pauta que cumpre, em maior parte, um papel de regulação e não de proposição ou diálogos sobre a execução das diretrizes apontadas no plano de manejo.

Uma busca por ações realizadas pela secretaria de meio ambiente, observa-se pouco ou nenhum investimento em ações educativas, em infraestruturas de acesso ou pesquisa na área. Não somente as diretrizes de cunho ecológico, mas grande parte das determinações apontadas no plano de manejo não foram ainda implementadas.

Observa-se a repetição de um modelo de expansão urbana que atende á interesse de poucos, que é excludente e depredatória. Acrescenta-se á isso uma profunda desarticulação e morosidade no âmbito da administração pública e um arrefecimento nos movimentos ambientalistas que atuavam naquela área.

Entretanto, é necessário destacar dois aspectos que, se observados a partir do entendimento de que uma mudança cultural implica em processos sociais e mudanças filosóficas profundas, podemos considerá-los avançados e democráticos: o primeiro deles é a própria base conceitual sob o qual foi construído o plano de manejo e o outro são as pequenas conquistas observadas ao longo desses 10 anos de instituição das unidades aqui estudadas. Para citar um exemplo disso foi a adequação da pavimentação da rodovia da Sabiaguaba para um pavimento ecológico já que a primeira pavimentação havia sido de asfalto, contrariando as orientações do plano de manejo.

Em (ESTEVE, 2004) somos encorajados a entender que tais revoluções culturais são processuais, longas, mas que são concretizáveis.

As revoluções que melhor resistem à prova do tempo são as revoluções silenciosas. É difícil encontrar nelas um momento definido, uma ação específica que possa ser apontada como o momento preciso em que vem à luz a mudança de mentalidade que engendra as revoluções. As revoluções silenciosas avançam na mentalidade das pessoas, mudam pouco a pouco seus valores e atitudes – primeiro sua forma de falar, depois sua forma de comportar-se. [...] finalmente, convertendo-se em uma autêntica corrente de opinião, que impõe seu discurso conquistando a maioria sem utilizar o grande golpe de efeito de uma ação espetacular e, obviamente, sem uso de força.



### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível entender, portanto, que o plano de manejo das Unidades de Conservação da Sabiaguaba é um avanço tímido no planejamento de territórios preservados, mas substancial porque ousa romper com uma hegemonia paradigmática que é mecanicista e antropocêntrica e porque de outro lado empodera a comunidade que vive naquela área.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. **Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências.** Brasília, 2000;

CAPRA, F. **A Teia da Vida.** Editora Cultrix, São Paulo, 2001.

ESTEVE, José Manoel. **A terceira revolução educacional. - A educação na sociedade do conhecimento.** Editora Moderna, São Paulo, 2004.

FORTALEZA, **Plano de Manejo do Parque Natural Municipal das Dunas de SABIAGUABA e da Área de Proteção Ambiental de Sabiaguaba,** Prefeitura Municipal de Fortaleza, Fortaleza, 2011.

-----, **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Fortaleza. Projeto Legfor, Síntese Diagnóstica de Atualização do Plano Diretor.** Disponível em: [http:// www.seinf.fortaleza.ce.gov.br/legfor](http://www.seinf.fortaleza.ce.gov.br/legfor), acesso em 20 de novembro de 2018.

IPOEMA, **Plano SocioAmbiental do Parque de Uso Múltiplo da Asa Sul -** Primeira edição, Instituto de Permacultura, Organização e Ecovilas – IPOEMA/ Programa Abrace Um Parque – Governo do Distrito Federal, Brasília, 2010.

JACINTHO, Cláudio Rocha dos Santos. **A Agroecologia, a permacultura e o paradigma ecológico na extensão rural: Uma experiência no assentamento Colônia I – Padre Bernardo – Goiás.** Dissertação Mestrado em Desenvolvimento Sustentável - Universidade de Brasília / Centro de Desenvolvimento Sustentável - Orientador: Othon Henry Leonardos, 139 p., Brasília, 2006.

LEGAN, Lúcia. **A escola sustentável: eco-alfabetizando pelo ambiente.** Segunda Edição. Atualizada e revisada. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/ Ecocentro IPEC, Pirenópolis, GO, 2007.

MEDEIROS, L.M; BRASILEIRO, T.D.L.P; CAMPOS, P.E.R; DA SILVA, F.R.M **Minha rua é um exemplo: a cidade como currículo.** In: IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social 2016, Anais Eletrônicos do IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, Porto Alegre/RS, 2016.

MOLLISON, B. & SLAY, R.M. **Introdução à Permacultura.** Tradução: André Luís Soares. Ministério da Agricultura e do Abastecimento, Brasília, 1997.

SACHS. **I Caminhos para o desenvolvimento sustentável /** organização: Paula Yone Stroh, Editora Garamond, Rio de Janeiro, 2002.

SÃO PAULO. **Guia de Permacultura para Administradores de Parques,** Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz / Prefeitura Municipal de São Paulo, São Paulo, 2012.

TÚLIO, D. **A Sabiaguaba será um Cocó.** Coluna das Antigas, Jornal O Povo, Fortaleza, 31 de julho de 2016.