

ENAPEGS

ON LINE **2021**

24 A 27 DE MAIO

Anais do XI Encontro
Nacional de Pesquisadores
em Gestão Social

Volume VI





ENAPEGS

ON LINE **2021**
24 A 27 DE MAIO

**Anais do XI Encontro
Nacional de Pesquisadores
em Gestão Social**

Volume VI

ORGANIZAÇÃO



APOIO





EXPEDIENTE

Comissão de Organização Local:

Ana Milani (FEAC/UFAL)
Brenna Alves (Unit)
Carlos Everaldo (FEAC/UFAL)
César Nonato (CEDU/UFAL)
Diego Leonardo (UFAL)
Fabiano Santana dos Santos (UFAL)
Ibsen Bittencourt (FEAC/UFAL)
Ives Romero Tavares do Nascimento (UFCA)
Marconi Tabosa de Andrade (UFAL)
Milka Barbosa (FEAC/UFAL)
Mônica Melo (Unit)
Paulo Everton Mota Simões (UFAL)
Renato Luís Miranda (UFAL)
Rodrigo Coelho (UFAL)
Rodrigo Guimarães (FEAC/UFAL)
Sirnelene Maria (Unit)
Victor Carnaúba (Unit)
Luciana da Conceição Farias Santana (ICS/UFAL)

Comissão Científica Interinstitucional:

Airton Cardoso Cançado (UFT)	Leonardo Prates Leal (UFAL)
Armindo dos Santos de Sousa Teodósio (PUC-MG)	Lindjane Almeida (UFRN)
Aldaiza Sposati (PUC-SP)	Luciano A. Prates Junqueira (PUC-SP)
Ana Milani (FEAC/UFAL)	Magnus Luiz Emmendoerfer (UFV)
Andrea Leite Rodrigues (EACH-USP)	Marconi Andrade Tabosa (UFAL)
Angela Christina Lucas (UNICAMP)	Maria Amélia Jundurian Corá (UFAL)
Ariádne Scalfoni Rigo (UFBA)	Mário Vasconcelos Sobrinho (UFPA)
Carlos Everaldo Silva da Costa (FEAC/UFAL)	Mônica Melo (Unit)
Daniela Kabengele (UNIT)	Patrícia Mendonça (EACH-USP)
Edgilson Tavares de Araújo (UFBA)	Paula Chies Schommer (UDESC)
Edson Sadao Iizuka (FEI)	Rafael Navas (CECA/UFAL)
Fabiano Santana dos Santos (Administração - UFAL)	Raoni Fernandes Azerêdo (UFOPA)
Felipe Addor (UFRJ)	Renato Luís Miranda (UFAL)
Fernando Bessa (UnB)	Rodrigo Guimarães (FEAC/UFAL)
Fernando Guilherme Tenório (Ebape-FGV)	Rosana de Freitas Boullosa (UNB/UFBA)
Genauto Carvalho França Filho (UFBA)	Rosinha da Silva Machado Carrion (UFRGS)
Ibsen Bittencourt (FEAC/UFAL)	Sandro Silva (IPEA)
Ilzver de Matos Oliveira (Unit)	Sylmara Lopes F. Gonçalves Dias (EACH-USP)
Ives Romero Tavares do Nascimento (UFCA)	Tânia Fischer (UFBA)
Jeová Torres Silva Júnior (UFCA)	Valéria Giannella (UFSB)
José Roberto Pereira (UFLA)	Verônica Teixeira Marques (Unit)
Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)	Washington Souza (UFRN)

Líderes de GTs:

GT 17: Gestão Social, Assistência Social e Desastres Ambientais

Líderes:

- Alice Dianezi Gambardella (UFPB)
- Emanuel Luiz Pereira da Silva (UFRB)
- Felipe Brandão (Prefeitura de Brumadinho)
- Maria Ribeiro (USP)

GT 18: Gestão Social e Políticas Públicas de Economia Solidária

Líderes:

- Gil Célio de Castro Cardoso (UFC)
- Joannes Paulus Silva Forte (UEVA)
- Suely Salgueiro Chacon (UFC)
- Victoria Régia Arrais de Paiva (UFCA)

GT 19: Proteção Social, Gestão Social e Famílias

Líderes:

- Ana Rojas Acosta (UNIFESP)
- Eucaris Olaya (Universidad Nacional de Colômbia)
- Marinalva Conserva (UFPB)

GT 20: Gestão Social e Saúde Mental

Líderes:

- Isabela Aparecida de Oliveira Lussi (UFSCar)
- Marília Veríssimo Veronese (Unisinos)
- Neli Maria Castro de Almeida (IFRJ)

GT 21: Culturas, Juventude e Política

Líderes:

- Alexandre Sette Abrantes Fioravante (Unicamp e Senac-SP)
- Andreia Leite Rodrigues (USP)
- Magnus Luiz Emmendoerfer (UFV)

GT 22: O Campo de Públicas e a Gestão Social

Líderes:

- Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN)
- Maria Isabel Araújo Rodrigues (FJP-MG)
- Raquel Silveira (UFRN)



SUMÁRIO

GT 17: Gestão Social, Assistência Social e Desastres Ambientais **8**

Formas organizativas em territórios marcados pela “minério-dependência” e o “empoeiramento” das formas de existir e resistir: a análise crítica sobre uma articulação social em Brumadinho/MG _____ 11

O trabalho do assistente social no território atingido pelo rompimento de barragem de minério: relato de experiência pessoal na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania de Mariana – MG _____ 29

Regularização fundiária urbana, desastres ambientais, defesa civil e a mineração: a Braskem e a Extração de Sal Gema em Maceió _____ 37

GT 18: Gestão Social e Políticas Públicas de Economia Solidária **56**

Centralização da decisão dos agricultores familiares da região de Mossoró – RN: uma análise comparativa entre cooperados/associados e não cooperados/associados _____ 59

Centros Públicos de Economia Solidária na Bahia: avanços, limites e desafios de uma década de ação governamental de assistência técnica a empreendimentos populares _____ 77

Economia Solidária: mudanças institucionais no fazer política pública municipal em Volta Redonda _____ 103

Os bancos comunitários de desenvolvimento (BCDS) e a política pública de finanças solidárias: a experiência do projeto BCDS em rede no nordeste brasileiro _____ 129

Os mercados institucionais e a gestão das organizações da agricultura familiar: limites e possibilidades no estado da Bahia _____ 143

Política pública e sustentabilidade no campo da economia solidária: uma análise à luz da experiência de um Centro Público De Economia Solidária (CESOL) na Bahia _____ 151

Um mosaico em construção: trajetória e desafios da incubadora tecnológica de empreendimentos populares e solidários da Universidade Federal do Cariri – ITEPS/UFCA _____ 161

GT 19: Proteção Social, Gestão Social e Famílias **176**

A materialização da proteção social e a dimensão técnico - operativa do serviço social _____ 179

“Andando por outros caminhos”: Um olhar sobre gênero, feminismo e o papel das mulheres na economia solidária em Portugal”. _____ 195

O Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e as Mulheres Mães de Crianças/Adolescentes que recebem o Benefício de Prestação Continuada – BPC _____ 205

GT 20: Gestão Social e Saúde Mental **224**

- Aproximação entre os dispositivos da rede de atenção psicossocial e a economia solidária no município de Volta Redonda/RJ 227
- Entre o Estado, o mercado e a sociedade civil: em busca de um novo paradigma para a inclusão social no campo da saúde mental. 245
- Saúde mental e economia solidária: uma revisão de escopo 255

GT 21: Culturas, Juventude e Política **282**

- Antipartidarismo, juventude e movimentos sociais: considerações e correlações 285
- Formação cidadã, direito à cidade e protagonismo juvenil no Território do Gesso – um relato de experiência. 299
- Juventudes e comunicação popular: caminhos e estratégias de/para mobilização e participação juvenil. 319

GT 20: Gestão Social e Saúde Mental **336**

- A implementação do MROSC em Belo Horizonte e na Bahia: um olhar sob a perspectiva da coprodução e das lógicas institucionais 339
- Economia e Financiamento Metropolitano: Uma Análise da Região Metropolitana de Natal 357
- Gestão Social e Administração Pública: uma proposta de design metodológico para análises bibliométricas e sociométricas das teses e dissertações brasileiras 369
- Mulheres como formadoras de políticas e os efeitos sobre o gasto público 399
- Multidimensionalidades analíticas e capacidades estatais: um balanço sobre a agenda de pesquisas no Brasil 413
- Planejamento estratégico como ferramenta de desenvolvimento: a experiência da plataforma Ceará 2050 no Cariri cearense 423
- Políticas públicas em ciência, tecnologia e inovação nos estados brasileiros: Uma análise das agendas de governo [2000-2018] 435
- Produção Tecnológica nos Cursos Superiores de Tecnologia em Gestão Pública: desafios, inovações e aprendizagens nos TCC 447
- Reforma e desenvolvimento institucional no âmbito subnacional – uma análise do estado de Alagoas 467
- Serviços municipais de água e coprodução do bem público: estudo de caso em Delfim Moreira, Minas Gerais 475

GT 17: Gestão Social, Assistência Social e Desastres Ambientais





Líderes:

- Alice Dianezi Gambardella (UFPB)
- Emanuel Luiz Pereira da Silva (UFRB)
- Felipe Brandão (Prefeitura de Brumadinho)
- Maria Ribeiro (USP)





FORMAS ORGANIZATIVAS EM TERRITÓRIOS
MARCADOS PELA “MINÉRIO-DEPENDÊNCIA” E
O “EMPOEIRAMENTO” DAS FORMAS DE EXISTIR
E RESISTIR: ANÁLISE CRÍTICA SOBRE UMA
ARTICULAÇÃO SOCIAL EM BRUMADINHO/MG

*ORGANIZATIONAL FORMS IN TERRITORIES
MARKED BY THE “MINING-DEPENDENCE” AND THE
“DUSTING” OF THE WAYS TO EXIST AND RESIST:
CRITICAL ANALYSIS ON A SOCIAL ARTICULATION
IN BRUMADINHO / MG*

Sônia Maria Costa Azevedo

Mestrado em Educação, Gestão Social e Desenvolvimento Local

Centro Universitário UNA

Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais soniamg_azevedo@yahoo.com.br

Frederico Dornellas Martins Quintão

Núcleo de Pesquisas em Ética e Gestão Social (NUPEGS) Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) fredericodmq@gmail.com

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio

Núcleo de Pesquisas em Ética e Gestão Social (NUPEGS) Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

armindo.teodosio@gmail.com / + 55 31 9 8794 9564

RESUMO

A presente proposta baseia-se na análise das formas de organização e ação social desenvolvidas em Brumadinho, Minas Gerais, após o crime ambiental provocado pela mineradora Vale S. A. em 2019. Como base teórica, recorre-se aos estudos organizacionais críticos para a análise da estruturação de formas organizativas no âmbito da sociedade civil, combinados com a teorização sobre movimentos sociais, seja ela de vertente estadunidense ou europeia, no que se convencionou denominar de Teoria dos Novos Movimentos Sociais. Além disso, há o diálogo ao longo de toda a análise com estudos sobre conflitos ambientais, desenvolvimento local, dependência de atividades mineradoras e crimes perpetradas por corporações, através da lente teórica dos estudos políticos e críticos sobre responsabilidade social empresarial. A pesquisa realizada, de natureza qualitativa, assume tons de pesquisa-ação, visto que os investigadores desempenham também papel de ativas locais na construção de formas de resistência à chamada “minério-dependência” e de valorização de formas de existir que não estejam vinculadas à atividade mineradora, seja no município de Brumadinho, seja em outros territórios de Minas Gerais. Os resultados encontrados apontam os muitos desafios ainda presentes em Brumadinho para que populações em situação de vulnerabilidade socioambiental e reduzido acesso a direitos tenham seus modos de existir e resistir fortalecidos frente ao crime corporativo ainda impune.

Palavras-Chave: Mineração; Organizações da Sociedade Civil; Desenvolvimento Local; Conflitos Ambientais; Responsabilidade Social Empresarial.

ABSTRACT

The present proposal is based on the analysis of the forms of organization and social action developed in Brumadinho, Minas Gerais, after the environmental crime caused by the mining company Vale SA in 2019. As a theoretical basis, we use critical organizational studies for the analysis of the structuring of organizational forms within the scope of civil society, combined with theorizing about social movements, be it American or European, in what is conventionally called the Theory of New Social Movements. In addition, there is dialogue throughout the analysis with studies on environmental conflicts, local development, dependence on mining activities, and crimes perpetrated by corporations, through the theoretical lens of political and critical studies on corporate social responsibility. The research carried out, of a qualitative nature, takes on tones of action research, since the researchers also play the role of local activists in the construction of forms of resistance to the so-called “ore-dependence” and of valuing forms of existence that are not linked to the mining activity, either in the municipality of Brumadinho or in other territories of Minas Gerais. The results found point to the many challenges still present in Brumadinho so that populations in situations of socioenvironmental vulnerability and reduced access to rights have their ways of existing and resist strengthened in the face of corporate crime still unpunished.

Keywords: Mining; Civil Society Organizations; Local Development; Environmental Conflicts; Corporate Social Responsibility.

INTRODUÇÃO

Minas Gerais tem em seu nome a herança e vivência da exploração mineral no Brasil. A cidade de Brumadinho é uma cidade cujas vocações econômicas orientadas, por exemplo, para o turismo e para a agricultura, foram colocadas em segundo plano para priorizar um modelo de desenvolvimento local capitaneado pela mineração. Como vários outros territórios afetados pela atividade mineradora, Brumadinho sempre foi palco de conflitos socioambientais de diversas ordens, ligados diretamente à mineração ou derivados também da gestão de águas nessa municipalidade, que abriga umas das barragens e também um sistema de captação e tratamento de água do Rio Paraopeba, que compõem o sistema de abastecimento de Belo Horizonte. No entanto, com o trágico e criminoso rompimento de uma barragem de rejeitos de mineração na região do Córrego do Feijão em Brumadinho, os conflitos socioambientais nesse território adquiriram nova dinâmica e dimensão.

O Estado de Minas Gerais possui um histórico de exploração minerária que remete a época colonial no século XVII, sendo responsável por parcela importante da produção mineral brasileira. Parte da configuração espacial do seu território está pautada na extração mineral. Brumadinho não foge à regra. Sua economia está vinculada à extração mineral, estabelecendo-se, assim, relações de poder assimétricas e controle dos atores locais que ajudaram a solidificar durante anos uma dependência econômica bastante acentuada em relação a essa atividade. A possibilidade do acontecimento de uma tragédia ambiental jamais foi publicamente considerada pelas autoridades locais ou pelas empresas exploradoras do minério existentes na região.

A eclosão dessa tragédia-crime representou o maior desastre ambiental com mortes humanas acontecido no país, tendo o número de perdas ultrapassado até o momento os 270 óbitos. Esse crime fez com que a população do município e atores exógenos ao território, que militam no campo dos conflitos ambientais com a mineração, se mobilizassem na tentativa de encontrar uma saída para o fenômeno da “minério-dependência”. Esse fenômeno pode ser considerado uma patologia psicossocial que atinge populações nos quais a atividade mineradora é exercida em grande escala e por corporações nacionais e internacionais. Ele resulta no apagamento, invisibilidade, descrédito e desconfiança quanto a formas de existir e resistir e promover o desenvolvimento local, inclusive as atividades econômicas inerentes e necessárias à reprodução da vida humana, que não tenham vínculos diretos e indiretos com a mineração. Trata-se de mais uma característica da reprodução de relações de poder e modos de governança desses territórios, caracterizados pela hegemonia de atores empresariais, com o apoio explícito e/ou implícito de organizações governamentais de diferentes níveis de governo (municipal, estadual e federal), mídia e lideranças locais, bem como de parte das organizações da sociedade civil, sobretudo aquelas que sobrevivem de parceiras com as corporações mineradoras.

Há expectativa do surgimento de um novo modelo econômico e sustentável para que Brumadinho não mais dependa da exploração minerária na geração de emprego e renda. O presente estudo tem o intuito de analisar o processo de formação de uma articulação da sociedade civil denominada “Eu Luto, Brumadinho Vive!”. Formado por moradores e cidadãos locais, como também pessoas até então com poucos vínculos com o município, mas que se comprometeram com o amparo e recuperação do município depois da tragédia-crime, o “Eu Luto” visa a garantia de direitos da população através do protagonismo dos atores locais. Uma de suas características distintivas é não se assumir como movimento, nem como organização da sociedade civil ou mesmo do Terceiro Setor, e permanecer sem formalização jurídica, contando com o trabalho voluntário

de ativistas sem experiência prévia em conflitos socioambientais e negociações com corporações e atores governamentais. O ““Eu Luto, Brumadinho Vive!”” se assume como uma articulação ou um hub, ou seja, um espaço de mobilização da sociedade civil, mas que não tem a pretensão de se tornar movimento ou organização formalizada, visto que no campo dos conflitos socioambientais com a mineração já existem atores como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento dos Atingidos pela Mineração (MAM), bem como uma série de organizações não-governamentais internacionais e nacionais experientes na lida dos conflitos socioambientais, que se dirigiram rapidamente para Brumadinho, estabelecendo atuação no território.

O município de Brumadinho expressa a diversidade e a desigualdade que marcam a construção do Brasil. Em seu interior e também em áreas que estão sob a sua influência, mas para além dos limites oficiais do município, são encontradas populações indígenas, quilombolas, assentamentos do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), comunidades de pequenos agricultores e uma série de empreendimentos de pequeno porte voltados ao turismo (pousadas, hotéis, restaurantes, ...). No seio do município, duas vertentes turísticas importantes se manifestam: o turismo cultural, devido a presença do maior museu de arte contemporânea a céu aberto do América Latina, o Instituto Inhotim; e o turismo de aventura e apreciação de belezas naturais. Porém, essas potencialidades e realidades do território são ofuscadas pela pujança da mineração, atividade econômica do tipo enclave, que ao retirar minérios do subsolo e transportá-los para escoamento em direção aos mercados internacionais, deixa um rastro de poeira. O empoeiramento acontece literalmente nas ruas, vias e espaços públicos da sede do município e também comunidades próximas às minas em operação no território, que presenciam a poeira da exploração e transporte de minérios. Mas ele acontece metaforicamente também, na medida em que torna invisíveis e embaçadas formas de existir e resistir que são consideradas menores, irrelevantes, marginais, ultrapassadas e/ou utópicas frente ao modelo socioeconômico e cultural baseado na “minério-dependência”.

As bases teóricas nas quais se sustenta a pesquisa estão relacionadas aos:

- conflitos ambientais e violação de direitos em territórios afetados por mineração, sobretudo através das investigações de Zhouri, Laschefski, & Pereira (2005), Acseirad & Bezerra (2009) e Passos, Coelho & Dias (2017);
- sustentabilidade, a partir das concepções e problematização desenvolvida por Abramovay (2012) e Martinez-Alier et al. (2014);
- análise crítica e política da responsabilidade social empresarial, como os textos de Weiss (1995) e Banerjee (2014);
- organização socioeconômica de territórios e desenvolvimento local, através da abordagem da chamada Economia da Funcionalidade e Cooperação, conforme a propõe Du Tertre (2013), e da Nova Sociologia Econômica (Fligstein, 1996; Levèsque, 2007);
- movimentos sociais e ambientais contemporâneos, através do diálogo entre tradições de análise estadunidenses e europeias (Zald & Ash, 1996; Benford & Snow, 2000; Della Porta, 2005);
- formas organizativas de lutas coletivas, via o diálogo com os estudos organizacionais críticos, tendo como pilares Tragtenberg (1985), Motta (1986), Ramos (1989) e Alvesson & Deetz (2000);
- gestão social de territórios, através das proposições de Spink (2001) e Tenório (2002).

O estudo tem como objetivo geral a análise das formas de organização adotadas pela articulação “Eu Luto, Brumadinho Vive!” e suas implicações para o suporte aos modos de existir e resistir que possibilitem a superação da “minério-dependência”. Os seguintes objetivos específicos foram traçados:

- Identificar atores da sociedade civil, Estado e mercado em atuação no contexto de Brumadinho após a tragédia-crime de 2019;
- Identificar atores locais envolvidos na construção da articulação “Eu Luto, Brumadinho Vive!”;
- Analisar as formas organizativas desenvolvidas por essa articulação social;
- Discutir as relações que diferentes atores estabelecem com a articulação “Eu Luto, Brumadinho Vive!” a partir das lutas pela superação da “minério-dependência”, ou seja, as relações que essa forma organizativa estabelece com outras organizações, instituições e atores inseridos na governança do território analisado;

REFERENCIAL TEÓRICO

O surgimento da compreensão de movimento social está intimamente ligado às lutas de classe, com forte influência marxista. As ações eram unificadas com interesses semelhantes. Entretanto, o surgimento de novas demandas de caráter identitário elucidou os moldes dos novos movimentos sociais, fazendo recortes de análises com relação a gênero, raça e culturas, sem perder o viés da luta de classe (ROSA & MENDONÇA, 2011). Um dos fatores pra essa mudança de compreensão é de que os impactos capitalistas-industriais extrapolavam os limites fabris afetando diretamente as necessidades individuais e os padrões grupais da época (MELUCCI, 1989).

Outra forma de compreender o direcionamento dos movimentos sociais é pelas práticas europeias e americanas. A primeira se apoiou nas lutas de classe, mudanças no capitalismo e formação de novos atores, ao passo que a segunda centrava-se na estrutura dos movimentos e suas estratégias de mobilização e administração de recursos. Essa cultura nas práticas americanas tem bastante influência da compreensão dos movimentos como organizações com fins bem definidos (ROSA & MENDONÇA, 2011).

As organizações podem ser compreendidas pelo seu caráter enrijecido, seja baseado nos objetivos ou mediante as suas regras. Entretanto, essas não são estruturas autônomas, dependendo de sua manutenção por meio de pessoas e fenômenos, fruto de uma longa interação de seus membros e encontro de interesses e modos de ser diferentes. Nesse contexto, as formas de organizar (*organizing*), tem muito a elucidar sobre a dinâmica de funcionamento desse organismo.

Essa proposta de análise intra-organizacional sugere um aprofundamento maior das relações, para além das compreensões tradicionais de classe como gênero, raça e cultura. As micro interações, conflitos e consentimentos de uma intensa rede diversa produziria o que podemos entender como indivíduos, grupos e sociedades (DUARTE; ALCADIPANI, 2016 *apud* CHIA, 1995; 1996). Cria-se, portanto padrões de comportamento e formas de ser-pensar, as quais são mantidas ou questionadas à medida que novos atores ou acontecimentos atravessam essa rede de interesses. (DUARTE; ALCADIPANI, 2016 *apud* SCHATZKI, 2005).

Como possibilidade de registrar essa dinâmica de produções é que Duarte & Alcadipani, (2016) *apud* Schatzki (2003;2005) demonstram as seguintes metodologias:

1) Identificar em quais circunstâncias acontecem as interações; 2) Identificar o conjunto de ações que essas interações ocorrem; 3) Elucidar quais outros conjuntos de práticas poderiam estar relacionados com as do objeto estudado; 4) Registrar o fluxo de interação entre indivíduos e grupos com esse objeto estudado, principalmente na forma em que essas ações legitimam a atividade deste.

Complementando essas prerrogativas de análise, a literatura de Duarte & Alcadipani, (2016) *apud* Czarniawska (2004; 2010) chama a atenção para que ao buscar a compreensão de uma organização, seja considerado que um caso de sucesso nem sempre retrata com fidelidade a realidade daquele grupo, uma vez que esse acontecimento seria apenas um momento dentre uma totalidade de formas-outras de coletivizar. Como forma de se inserir no campo, Duarte & Alcadipani, (2016) *apud* Czarniawska (2004; 2008b) sugere de que o ponto de partida seja por meio das conexões, reconexões e desconexões nas ações coletivas e não a partir de sua estrutura oficial com respectivos atores. Em síntese, busca-se compreender o trabalho e não o trabalhador no trabalho.

Um exemplo prático das formas de organizar pode ser observada a partir da gestão das favelas cariocas. Sob o olhar de Brulon & Peci (2018) é possível identificar que as demandas populares se encontram no meio de dois polos: A comunidade que sofre com as próprias carências e do outro lado o estado que possui a função essencial de resolver essas dificuldades. Cada um dos dois tem seus interesses e formas de ser, e uma das primeiras características nas formas de organizar era a descontinuidade de ações públicas voltadas para a favela, como o programa de reconstrução de casas. Essa interrupção foi devida a acordos políticos e jogos de interesse exteriores a realidade dos moradores, ficando estes tendo suas condições mínimas de vida entregues a acordos políticos que não os beneficiavam (BRULON & PECI 2018).

A estrutura política de cargos, eleições periódicas, burocracias, documentação excessiva, formalização, impessoalidade e meritocracias demarcam uma forma lenta, descontinuada e incompleta de agir nas favelas por parte do estado, o que vai contra a necessidade urgente de soluções a respeito de condições seguras e salubres de vida nas favelas. Essa dificuldade social, representativa e infra-estrutural não é contemporânea, o que funda a prática-costume de “luta” nas favelas para melhorar a sua própria condição de vida, e é com urgência. Dessa maneira, a temporalidade nas práticas de favela adquire caráter instantâneo e urgente, feito por eles mesmos a partir da informalidade, cumprindo funções que seriam de estado (BRULON & PECI 2018).

Esse choque cultural é lido pelos atores públicos como o “tempo da favela” e o “tempo do Estado”, sendo ambos produzidos e remodelados de forma interdependente e constante. Em certo grau, se produz um hibridismo de ações e alguns atores públicos incorporam a agilidade favelada para cumprir a demanda social, da mesma forma que alguns moradores passam a fazer parte da representação estatal como líder comunitário.

Outra forma de compreender os grupos ou movimentos sociais é por meio da teoria de frames. De acordo com Rosa & Mendonça (2011), estes seriam o caráter subjetivo ou ideologia que guia as ações dos movimentos, bem como as suas representações para o grupo. É totalmente influenciado pelas experiências passadas, seja do indivíduo ou do coletivo, dessa forma retroalimentando os padrões de ação do espaço vivido. Essas perspectivas de interpretação são fundamentais para nortear as práticas do grupo em protestos, mobilizações e ações práticas.

Entretanto, a importância ideológica para um grupo representada em frame pode não ser uma exclusividade desses, abrindo a possibilidade de que o assunto-problema seja abordado por demais atores sobre óticas diferentes.

Da mesma forma, isso abre possibilidades para que também haja posicionamentos extremamente contrários e que ainda podem desvelar informações importantes sobre o seu antagonismo (HUNT, BENFORD, SNOW. 1994).

Essa construção de narrativas, ideologias e modos de ação proposta pelos frames e as formas de organizing dos grupos para se atingir um resultado parecem se complementar, onde a primeira diz respeito aos princípios norteadores de uma ação e o segundo abrange o como se dá essa execução. Esses dois princípios parecem contemplar o interesse em compreender melhor o cotidiano de um novo movimento social que se propõe a não ter hierarquia, formalidade jurídica e ser um “ponto de encontro”, criado após o crime socioambiental da Vale em Brumadinho.

PERCURSO METODOLÓGICO

A investigação se insere no âmbito da pesquisa qualitativa, tendo caráter de pesquisa-ação, visto que os pesquisadores não desempenham apenas o papel de analistas da realidade socioambiental de Brumadinho, mas atuam também como ativistas locais para a ampliação da garantia de direitos de populações de territórios afetados pela mineração. Dois dos investigadores assumem papel de participantes e lideranças da articulação “Eu Luto, Brumadinho Vive!”, ao passo que o terceiro está envolvido em estudos e ações em prol das lutas socioambientais em Itabira, Minas Gerais. Nesse sentido, a presente pesquisa tem o caráter da chamada “Pesquisa Engajada”, assumindo uma orientação teórico-metodológica voltada à transformação socioambiental nos territórios para os quais se volta a analisar.

Cabe ressaltar que todos os cuidados éticos e metodológicos necessários para o desenvolvimento de uma “Pesquisa Engajada” foram tomados nessa investigação, não resultando no simples, pouco reflexivo e muitas vezes tendencioso ativismo socioambiental *per se*. A autocrítica sistemática, os contrapontos metodológicos necessários para validar a análise, a partir do diálogo constante com outros públicos acadêmicos e não-acadêmicos sobre a presente pesquisa, e o cuidado redobrado no acesso a fontes e análise dos dados foram tomados como prioridade metodológica pela equipe de investigação.

O acesso a dados secundários na pesquisa foi realizado através de pesquisa a sítios eletrônicos, busca em bases de dados, dados e séries estatísticas e análises qualitativas sobre mineração, conflitos ambientais e lutas socioambientais em territórios afetados por mineração. Além disso, em alguns casos houve a audiência de palestras e debates através de mídias sociais e presencialmente proferidas por representantes de organismos internacionais, organizações governamentais e não governamentais e também das corporações mineradoras e suas associações de representação de interesses, como por exemplo, o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM).

Esses dados secundários foram triangulados com dados primários coletados através da inserção na articulação “Eu Luto, Brumadinho Vive!” e também em outros eventos e espaços de debate e mobilização social em Brumadinho. Além disso, um instrumento de coleta de dados quantitativos, aplicado durante palestras no município voltadas ao combate à “minério-dependência”, foi desenvolvido e aplicado com o apoio da equipe investigadora, servindo também de fonte para as análises realizadas.

Como forma de explorar o fenômeno das formas de organização do Eu Luto, Brumadinho Vive! a partir da vivência dos atores, lançamos mão de uma pesquisa qualitativa de maneira que o problema pudesse ser respondido abrangendo as suas particularidades e dos participantes do grupo. O método utilizado para a extração das informações foi a entrevista semiestruturada, permitindo aos pesquisadores pautar indicadores que contemplos-

sem as formas de organização prática e discursiva, além de permitir que os entrevistados pudessem falar com liberdade sobre o assunto, de forma que a espontaneidade desvelasse as práticas reais do grupo.

Cabe dizer o caráter etnometodológico dessa pesquisa, uma vez que os autores participam cotidianamente de encontros, discussões e por vezes ações práticas oriundas do movimento Eu Luto ou auxiliadas pelo mesmo. Dessa forma, soma-se ao método da pesquisa a observação participante e pesquisa engajada, possibilitando uma construção de conhecimento “de dentro do problema” sem que haja roubo de identidade ou protagonismo, como observados nos estudos de Saraiva (2009). Entretanto, de forma a evitar demasiados viesamentos encontrados nesse tipo de estudo, foram tomados todos os cuidados éticos e metodológicos para a validação e confiabilidade nos resultados, garantindo uma autocrítica constante a partir do diálogo com público acadêmico e não acadêmico, além da consulta a base de dados secundárias.

Estes dados foram extraídos por meio de presença em debates e palestras sobre mineração, sítios eletrônicos, literatura científica sobre conflitos ambientais e socioambientais. Esses dados foram posteriormente triangulados com o material das entrevistas e de informações coletadas em grupos de trabalho do movimento analisado e também de algumas pesquisas realizadas pelo próprio movimento.

Ao todo, foram entrevistadas 8 pessoas do Eu Luto, escolhidas de acordo com seu histórico de participação, presentes desde a criação do grupo ou que se tornaram membros ativos e com forte representação. O roteiro foi elaborado com oito perguntas abertas de forma que pudesse ser pautado assuntos como as potencialidades e desafios do grupo, bem como a maneira que se dão as ações do cotidiano (*organizing*) e seus princípios (frames). As entrevistas orais foram gravadas e posteriormente transcritas, totalizando 40 minutos de gravação, realizadas durante um período de dois meses compreendidos entre Junho e Julho. Demais entrevistas foram realizadas a partir do envio de questionário para resposta, totalizando dezesseis páginas de conteúdo escrito, somada as transcrições.

Os dados foram analisados de acordo com os princípios da análise do discurso, de forma que também fosse explorado o contexto em que a fala dos respondentes se insere, permitindo um olhar mais crítico sobre as respostas. Assim, interpreta-se com ceticidade e desconfiança o que o interlocutor traz, além de levar em consideração também o “não dito”, ou seja, aquelas informações que o respondente omitiu FAIRCLOUGH (2001).

Outro fator de destaque para a análise é identificar as tendências políticas, ideológicas, contextos sociais e culturais que guiam o discurso. Dessa forma, é possível estabelecer quais são as alternativas e os contrapontos ao que se diz, bem como identificar qual é o objetivo escondido por trás do que se fala.

ANÁLISE DOS DADOS

O “Eu Luto, Brumadinho Vive!” é uma articulação social formada a partir do rompimento da barragem da Mina do Córrego do Feijão em Brumadinho em 25/01/2019, orientado pelas seguintes premissas: - Não se constitui em movimento social, organização não governamental ou associação; - Não tem registro de pessoa jurídica, portanto não recebe doações de qualquer natureza e nem propõe ou executa projetos; - Defende que o rompimento da barragem de Córrego do Feijão configura-se como crime socioambiental e empresarial; - Afirma que toda a população do município de Brumadinho foi atingida pelo crime e não apenas as vítimas e suas famílias.

A articulação estabeleceu como objetivos centrais: - colaborar para o acesso e divulgação de informações confiáveis e de interesse das comunidades locais; - colaborar para a articulação de ações e iniciativas locais

junto às pessoas, famílias e comunidades atingidas pelo rompimento da barragem, tendo em vista sua centralidade, autonomia e protagonismo; - estabelecer o diálogo com e entre as diferentes organizações, comunidades e grupos locais e externos à Brumadinho, com o intuito de articular projetos e ações alinhados à pauta do “Eu Luto, Brumadinho Vive!”: centralidade, autonomia e protagonismo das comunidades locais; - dar visibilidade ao potencial local a partir do reconhecimento da rica diversidade de atores do território; por isso afirma que Brumadinho Vive!; - atuar na garantia dos direitos de todos os atingidos no processo de reparação dos danos de todas as ordens; - fortalecer as políticas públicas e as ações existentes no município, desenvolvidas por organizações da sociedade civil, que contribuam para a garantia de direitos e a autonomia, centralidade e protagonismo dos atores locais na luta contra a “minério-dependência”.

Foram criados 5 grupos temáticos de trabalho, compostos por profissionais de várias áreas, a fim de ficarem atentos a todas os processos perpetrados pela mineradora Vale, verificando e analisando as ações junto aos atingidos, em todas as instâncias, para coibir a violação dos seus direitos, evitando que os desdobramentos sejam semelhantes ao ocorrido em outros municípios atingidos por barragens. São eles os grupos de: Comunicação, Articulação Social, Jurídico, Memória e Meio Ambiente e Tecnologia.

Vários movimentos e organizações da sociedade civil com atuação de longa data em conflitos ambientais, como o MAB, rapidamente aportaram ao município e passaram a ocupar um lugar de protagonismo na negociação junto ao Ministério Público e Defensoria Pública. Visando assegurar o protagonismo, autonomia e centralidade dos atores locais, o “Eu Luto, Brumadinho Vive!” procurou estabelecer diálogos com atores que passaram a atuar no território após o crime acontecido em 2019.

Muitos são os desafios a serem superados, porém um dos impactados as vezes pouco perceptíveis, mas que reproduz uma realidade nefasta encontrada no pós- tragédia-crime de outros territórios, como por exemplo, o de Mariana/MG, é a ausência de um sistema de governança expandido, nos quais políticas públicas de reorganização do novo território são construídas de forma democrática e compartilhada, em compromisso com a promoção do “bem viver”.

CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE OS ENTREVISTADOS

Os sete entrevistados são pessoas que já se envolviam ou que possuíam o desejo de colaborar com causas humanitárias, culturais e ambientais, visando promover o bem- estar de moradores das comunidades.

A maioria dos entrevistados possuem curso superior, professores de nível superior, sendo que um deles é professor e um dos coordenadores do programa Polos de Cidadania, que é uma iniciativa de extensão, ensino e pesquisa social e aplicada da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Há 25 anos o programa possui uma atuação consolidada junto a comunidades em condições de vulnerabilidade social, que sofrem conflitos urbanos e socioambientais complexos, além de violências cometidas pelo Estado e pelo mercado.

DESAFIOS DE BRUMADINHO COM RELAÇÃO À MINERAÇÃO E AO CRIME DE 2019

Na visão dos entrevistados, Brumadinho precisa buscar outros meios econômicos que não só a atividade mineradora, para que se possa desenvolver de forma sustentável no âmbito social, econômico e ambiental. Sendo assim, é apontado que o principal desafio é criar alternativas para que a cidade não seja dependente

apenas do extrativismo de minério. Há urgência em descobrir alternativas econômicas para que a comunidade possa reconstruir a vida impactada pelo crime socioambiental e econômico ocorrido na cidade.

Em relação ao crime, há o desafio de responsabilizar civilmente, criminalmente e ambientalmente as empresas e pessoas, para que os danos sejam registrados não só por terceiros, mas também pelas instituições e pelos atores locais.

Outro desafio é enfrentar a política de economia do Estado que é assentada na exportação de matéria-prima minerária. Além disso, há uma tendência da comunidade de se acostumar com a situação predatória causada pela mineração, e por isso, se faz necessário conscientizar a população sobre os problemas que a minério-dependência causa.

PARTICIPAÇÃO E TRAJETÓRIA DO EU LUTO

Além de manifestarem como interesse em participar do Eu Luto a disposição em ajudar ao próximo, os entrevistados mencionaram que a intenção de participar do projeto foi especialmente para ajudar Brumadinho após a tragédia que acometeu a cidade em janeiro de 2019, quando estourou a barragem da Mina Córrego do Feijão, da mineradora Vale do Rio Doce.

A maioria dos entrevistados foram convidados pelos professores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) envolvidos no projeto.

Apesar do Eu Luto ter uma estrutura democrática no que diz respeito a participação de voluntários e nas discussões sobre as pautas, é apontado pelos entrevistados que ainda há pouco envolvimento de fato com a causa por parte de alguns, e isso é uma das causas que desmotivam os entrevistados de participar do projeto.

O Eu Luto surge do protagonismo de autônimos, pessoas, instituições, políticas públicas locais, como afirma o entrevistado: “O Eu Luto surge a partir dessa premissa fundamental, da centralidade, do protagonismo e das autônimos locais, que isso ao meu ver é o mais importante e o que deveria ser a todo momento, reafirmado, repetido e fortalecido”. A ajuda externa deve ser considerada, mas é necessário que a centralidade do poder local seja o ponto fundamental e motivador do projeto.

CONHECIMENTO SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FORMA DE TRABALHO DO EU LUTO

O Eu Luto já teve várias formas de organização de gestão de trabalho, se articulando por meio do grupo de Whatsapp e página no Facebook. Havia encontros presenciais por meio de reuniões esporádicas, onde se discutia sobre a criação de projetos e ideias que possam fortalecer a população em diversos setores e alavancar o município. Os entrevistados apontam que alguns participantes tentam idealizar planos a partir do seu ponto de vista sem pensar na comunidade envolvida, e assim, há disputas de ego que atrapalham o desenvolvimento do projeto.

Deste modo, foram apontados alguns pontos positivos e negativos do Eu Luto que podem ser observados no Quadro 1.

Quadro 1 – Avanços e Desafios do Eu Luto

Avanços	Desafios
Território de articulação e apoio de ações.	Falta de interesse e dedicação dos participantes (pessoas inoperantes).
Grupo suprapartidário sem vínculos com crenças.	Tentativas de domínio por grupos políticos.
Composição de grupos multiprofissionais.	Compartilhamento de informações falsas.

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Os entrevistados apontam como pontos positivos que o Eu Luto é um território de articulação e apoio de ações formado por um grupo multiprofissional, suprapartidário, sem vínculos com crenças, o que traz facilidade para as discussões e solução de problemas. Já os pontos negativos, apontam que há falta de interesse e envolvimento nas causas por parte dos participantes que se tornam inoperantes; há a tentativa de domínio por grupos políticos, fugindo do foco principal do projeto que é ajudar a comunidade local, e há também, o compartilhamento de informações falsas devido ao fato que o meio de comunicação do projeto se dá via rede social.

FUTURO DE BRUMADINHO E DO EU LUTO

Para os entrevistados, o futuro de Brumadinho requer atitude e uma renovação geral nas questões humanas, para que se possa gerar autoestima, controle emocional, bem-estar e desenvolvimento pessoal e familiar. A partir da reestruturação psicológica das pessoas afetadas, trazer projetos empreendedores focados em um público sem formação técnica, porém com expectativas de crescimento produtivo no âmbito familiar.

Podem ser desenvolvidas atividades em pequena escala, como artesanato, produção de quitandas, para que as pessoas se mantenham ocupadas visando amenizar os sintomas de depressão, estresse, baixa-estima e doenças crônica que se agravaram ou se desenvolveram a partir da tragédia.

Além disso, é ressaltada a importância de se implantar um projeto de memorial, desenvolvido pelas famílias e para a comunidade de Brumadinho, para que quando os turistas forem visitar a cidade, despertem em si a consciência sobre a violência causada pelo capitalismo. O memorial poderá servir de exemplo para a conduta de mineradoras e também como um alerta para a sociedade.

Há esperanças de que Brumadinho consiga se reerguer do baque enorme causado pelo crime da Vale, e se reestruturar economicamente, socialmente, psicologicamente e ambientalmente. Para isso, será necessário que a comunidade civil se organize e se fortaleça por meio de articulações, como por exemplo com o Eu Luto pode ajudar muito nessa mobilização.

É esperado que o Eu Luto possa interagir com outros movimentos como a Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (AEDAS). Porém, há o entendimento de que a durabilidade do Eu Luto pode depender das demandas da comunidade.

Um dos casos existentes da organização por demanda é com relação aos índios Pataxós, que viviam as margens do Rio Paraopeba e devido ao crime da Vale se moveram para favelas de Belo Horizonte, se inserindo em situação de vulnerabilidade social, doenças e também ao novo coronavírus. O trabalho de membros do Eu Luto sensibilizados pela demanda foi o de articulação de terra saudável para a tribo, além de arrecadação de roupas e alimentos

para atendimento emergencial. Foi possível também a divulgação da realidade dos pataxós em diversos jornais eletrônicos inclusive de alcance internacional, o que acarretou em uma sensibilização maior e alto interesse de mais pessoas em ajudar a causa, inclusive com alta procura de máscaras faciais com pintura dos índios.

Outra situação em que a articulação possibilitou ações práticas foi o da cartografia social. Iniciativa demandada para atender melhor o tecido social das representatividades em Brumadinho, uma vez que desde o crime os moradores da cidade relatam uma invasão de diversos grupos “forasteiros” e que reivindicam os atingidos sem de fato representa-los. O encontro de pesquisadores membros do Eu Luto fez com que a iniciativa de mapear todos os projetos sociais e ambientais feitos por brumadinhenses na cidade fosse executada, visando maior conexão entre demandas e soluções. Mais uma vez, foi uma ação executada a partir de demanda identificada em conversas do grupo e que cooptou pessoas interessadas e capacitadas para resolvê-las.

O ponto nodal foi útil, porém a inoperância de diversos membros do “grupo” do Eu Luto faz com que o processo se torne moroso, sendo necessário a articulação de mais atores extra-grupo que possam colaborar com a concretização das atividades. A estrutura de rede é a riqueza para acelerar a identificação e o atendimento a demandas, mas ao mesmo tempo traz a dificuldade para conseguir pessoas que executem as ações nas urgências que elas demandem.

Outro fator que é necessário se ter em conta com relação ao “Eu Luto” é o perfil de seus participantes. Em sua grande maioria são pessoas com curso superior e até pós graduação, que não estão inseridos em situações de vulnerabilidade social, pertencentes a classe média e classe média alta, acima dos 40 anos e nem todos são cidadãos de Brumadinho. Entretanto, as demandas que aparecem na cidade são levantadas pelos residentes.

É importante destacar também o choque de narrativas existentes no grupo, onde se defende que se deva por fim a minério-dependência e também cuidar dos enlutados. Entretanto, existem pessoas que acreditam que a questão econômica não é urgente à realidade de Brumadinho já que todos estão recebendo indenização, e que o fator primordial seria o de elaborar o luto das pessoas e cuidar da saúde mental dos atingidos. Destaca-se que uma ação não é impeditiva da outra e o fato do grupo não ter ações oficiais e institucionalizadas faz com que as narrativas em comum se organizem em prol de suas demandas. Ainda é necessário destacar que as ações de desenvolvimento econômico podem estar entrelaçadas com as de elaboração do luto e bem estar mental.

Os processos de organizar do Eu Luto são pautados no atendimento de demandas territoriais e por adesão espontânea, influenciado diretamente pelos frames de legitimação dos atingidos, defesa dos territórios e atendimento de demandas sociais e ambientais. Da mesma forma, isso faz com que cause alguns impedimentos como a não adesão completa do grupo em uma mesma ação, divisão por interesses dentro do grupo e demora para a realização de algumas atividades em função da falta de ajuda. É importante destacar que essa forma organizativa é antagônica ao primeiro proposto para o funcionamento do movimento em grupos de trabalho com temática pré estabelecida. Os participantes destacaram que essa divisão foi inoperante, causando problema de comunicação e deliberação com os outros grupos de trabalho e com o grupo de referência.

Essa organização por demandas, por vezes, acaba sendo influenciada por interesses individuais, o que foi citado como uma das formas de se organizar do grupo. Cabe dizer que o “não lugar” do Eu Luto e ausência de distribuições formais de obrigação podem abrir brechas para que os participantes moldem o movimento a sua maneira. Da mesma forma, isso pode abrir possibilidades para que o Eu Luto também cumpra seu objetivo intrínseco que é o de dar voz e protagonismo aos atingidos.

Eu acho que as pessoas, elas é muito às vezes, elas tentam né, moldar eu luto e as suas instituições a sua semelhança né? Então é interessante né, a gente diz né: Como já dizia a música né. Narciso acha feio o que

não é espelho é interessante porque que de fato assim as pessoas em movimento. Eu vejo narcísico né, elas tentam moldar o eu luto a sua imagem e semelhança né, ou daquilo que elas projetam e tal... E não enquanto digamos assim, um movimento mesmo [...]você tem momentos né, onde o eu luto ele, o seu brilho, ele se faz mais presente em alguns momentos mais uma vez, né porque não é a intenção dele competir com os brilhos próprios. A partir do momento que os brilhos locais eles se acendem, o eu luto ele apaga né. Então é isso! (Participante do Eu Luto).

A importância desse espaço de fala e ação dos atingidos por crimes ambientais e sociais é reforçada em função da “onda de violações de direitos” (Pedro) que vem após a onda de rejeitos. Essa onda vem acompanhada de diversos atores fora do território que reivindicam a legitimidade dos atingidos e silenciam o protagonismo dos mesmos nas negociações com os órgãos competentes usando a prerrogativa de que a população não tem capacidade e experiência para lidar com a situação.

É possível identificar que os frames orientadores da ação do Eu Luto caminham em direção à independência econômica do município, representação e legitimação dos atingidos e articulação em prol das demandas sociais e ambientais de Brumadinho. Destaca-se também a narrativa que empregam do seu próprio organizing: Não se consideram uma ONG ou Movimento Social e sim um “ponto nodal de rede”, onde se articulam encontros e facilitações. Essa ausência de ações práticas ou de pessoas para ajudar a fazer as coisas é levantado constantemente como uma das dificuldades do grupo. Portanto, a demanda dos participantes em querer executar ações acaba sendo cerrada pelo próprio “objetivo” do grupo de ser apenas um ponto de encontro.

Entretanto, mesmo com essas lacunas de execução, o grupo consegue cumprir a sua premissa e serve de apoio para a execução de atividades benéficas e legítimas para o território. A objetividade exigida para o grupo parece ser contemplada no atendimento e articulação das demandas sociais, conectando-as com os atores e estruturas capazes de realizar. “Unir necessidade com oferta” (Joana). Dessa forma, é possível identificar um conflito existente no grupo com relação aos processos de organizar: Demandar ações práticas x Articulação como ação.

Um fator que não pode deixar de ser destacado é que o grupo foi criado em um contexto pós-tragédia e que tinha/tem por premissa conectar grupos e pessoas para que elas possam se reestruturar. Não há solução simples e generalista para o luto, muito menos para lidar com os impactos negativos para a saúde mental de uma população atingido por crimes socioambientais. O sentimento dos atingidos de Brumadinho era de revolta, culpa, medo e desespero, além da constante invasão de grupos, narrativas e associações. Dessa maneira, o “Eu Luto, Brumadinho vive” se tornou uma iniciativa dos atingidos que reuniu cerca de 100 pessoas inicialmente para se ajudar e ajudar a comunidade, organizando o luto por meio de ações.

Essa forma de se organizar “espontânea” e por demanda está intimamente ligada com o frame da pluralidade, defesa, protagonismo e elaboração do luto dos atingidos, possibilitando as pessoas que sejam amparadas em seus sofrimentos e impulsionadas a elaborarem-no. A imposição de soluções para os impactos do crime tem sido a estratégia utilizada por grupos estranhos ao território e que são prontamente rechaçadas pela comunidade, esta que se organiza para pensar, propor e executar com eficácia aquilo que lhes atende a necessidade de “cura” para as violências que tem sofrido.

A relação com outros movimentos sociais, órgãos de estado e assessorias técnica parece obter complexidades próprias. Para o desenvolvimento das ações que membros do Eu Luto estão engajados, existe um alto diálogo e interação com demais movimentos do território, exclusivamente que são legítimos, postulados antes do crime ou criados depois por pessoas da cidade. Entretanto, parece não haver um consenso sobre o diálogo com a assessoria técnica que reivindica o município ou o Movimento dos Atingidos por Barragem.

Essas duas vieram se estabelecer em Brumadinho após o crime e são acusadas por alguns moradores de roubar o protagonismo dos atingidos.

O que se percebe é que a discussão sobre desastres ambientais passa também pela ressignificação histórica e social do território atingido. Passa pelo sentimento de pertencimento da população e do engajamento no processo de reconstrução do que fora destruído, materialmente e simbolicamente. O caso de Brumadinho, ao que tudo indica, começa a sinalizar uma importante saída encontrada pela população para sua ressignificação e se reorganizar, pela via da construção e articulação comunitária, o início da reconstrução de uma nova cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência do luto em situações como a ocorrida em Brumadinho, pode adquirir configurações muito específicas, uma vez que envolve não apenas o luto pela perda de um ente querido, mas sim de maiores proporções. Trata-se de uma situação que envolve o luto pelos vários entes queridos, o luto pelo laço com a cidade (a devastação de bairros rurais nos quais as pessoas viveram uma vida inteira) e, até mesmo, o luto por um ideal que foi perdido: que a mineração e a Vale, conseqüentemente, eram benéficas para o município.

O surgimento do movimento “Eu Luto, Brumadinho Vive!” expressa em seu título a intenção de que o luto pelo que se perdeu se torne também o lutar: lutar por uma reorganização psíquica perante a dor e lutar por uma reestruturação social e econômica de uma cidade que de repente se viu devastada e “sem futuro visível”.

O desenvolvimento das ações que visam a superação da “minério- dependência” é importante não apenas para Brumadinho, mas para o cenário atual no estado de Minas Gerais e do Brasil. A proposta de se repensar a dependência da mineração e as formas alternativas de produção socioeconômica é uma construção a ser feita por cidades como Brumadinho e Mariana, nos quais as tragédias-crime já ocorreram, mas também deve chegar aos municípios que possuem arranjos produtivos associados à mineração e que estão mercê da eminência de desastres ambientais tão graves quanto os que já ocorreram.

O que se percebe é que as lutas sociais estabelecidas a partir de crimes ambientais passa também pela ressignificação histórica e social do território atingido e pelo sentimento de pertencimento da população e do engajamento no processo de reconstrução do que fora destruído, materialmente e simbolicamente. O caso de Brumadinho, ao que tudo indica, começa a sinalizar, ainda que de forma muito tímida, parcial e precária, uma alternativa encontrada pela população para sua ressignificação e de reorganizar, pela via da construção e articulação comunitária, o início da reconstrução de um novo horizonte de desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

Abramovay, R. (2012). Muito além da economia verde. São Paulo: Atlas. Acsegrad, H., & Bezerra, G. N. (2009). Desregulação, deslocalização e conflito ambiental-considerações sobre o controle das demandas sociais no Brasil contemporâneo. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, 13.

Alvesson, M.; Deetz, S. (2000). Doing Critical Management Research. London: Sage. Banerjee, S. B. (2014). A critical perspective on Corporate Social Responsibility. Critical Perspectives on International Business, 10(1-2), 84-95.

Benford, R.; Snow, D. (2000) Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, n.26, p.611-639.

BRULON, Vanessa & PECL, Alketa. Quando processo de organizar se chocam: Híbridos no espaço social de favelas. *O&S - Salvador*, v. 25, n. 84, p. 068-086, Jan./Mar. 2018

Della Porta, D. (2005). Deliberation in movement: Why and how to study deliberative democracy and social movements. *Acta politica*, 40 (3): 336-350.

Du Tertre, C. (2013). Économie servicielle et travail: contribution théorique au développement “d’une économie de la coopération”, *Travailler*, 29, 29-64.

DUARTE, Márcia de Freitas & ALCADIPANI, Rafael. Contribuições do organizar (organizing) para os Estudos Organizacionais. *o&s - Salvador*, v. 23, n. 76, p. 057- 072, Jan./Mar. 2016

FAIRCLOUGH, Norman. Discurso e mudança social. Tradução: Izabel Magalhães. – Brasília. Universidade de Brasília. 2001

Fligstein, N. (1996). Market as politics: a political-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*, 6, 656-673.

HUNT, A. BENFORD; R.; SNOW, D. Identity fields: framing processes and the social construction of movement identities. In: LARAÑA, E.; JONSTON, H.; GUSFIELD, J. (Ed.). *New social movements: from ideology to identity*. Philadelphia, Temple University Press, 1994. p.185-208.

Levésque, B. (2007). Contribuição da nova sociologia econômica para repensar a economia no sentido do desenvolvimento sustentável. *Revista de Administração de Empresas*, 47(2), 49-60.

Martinez-Alier, J. et al. (2014). Between activism and science: grassroots concepts for sustainability coined by Environmental Justice Organizations. *Journal of Political Ecology*, 21, pp. 19-60.

MELUCCI, Alberto. Um objetivo para os movimentos sociais? *Lua Nova* no.17 São Paulo June. 1989.

Motta, F. C. P. (1986) *Organização & Poder: empresa, Estado e escola*. São Paulo: Atlas.

Passos, F.L.; Coelho, P. & Dias, A. (2017). (Des)territórios da mineração: planejamento territorial a partir do rompimento em Mariana, MG. *Cadernos Metropolitanos*, 19(38), 269-297.

POZZEBON, Marlei. From aseptic distance to passionate engagement: reflections about the place and value of participatory inquiry. *RAUSP Management Journal*. 2018

Ramos, A G (1989). *A nova ciência das organizações - uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

ROSA, Alexandre Reis & MENDONÇA, Patrícia. Explorando possibilidades a partir da teoria de frames e a de oportunidades políticas. *o&s - Salvador*, v.18 - n.59, p.643-660 - Outubro/Dezembro - 2011

SARAIVA, Luiz Alex Saraiva. Mercantilização da cultura e dinâmica simbólica local: A indústria cultural em Itabira, Minas Gerais. UFMG. 2009.

Spink, P. (2001). O lugar do lugar na análise organizacional. Revista de Administração Contemporânea, Edição Especial, pp. 11-34.

Tenório, F. G. (2002). Tem razão a administração? Ensaio de teoria organizacional e gestão social. Ijuí, RS: Ed. Unijuí.

Tragtenberg, M. (1985). Burocracia e Ideologia. São Paulo, Ática.

Weiss, A. R. (1995). Cracks in the foundation of Stakeholder Theory. Electronic Journal of Radical Organization Theory, 1(1).

Zhour, A.; Laschefski, K. & Pereira, D. (2005). Introdução: desenvolvimento, sustentabilidade e conflitos socioambientais. In: Zhour, A.; Laschefski, K. & Pereira,

D. (orgs.), A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais, Belo Horizonte: Autêntica.





O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NO
TERRITÓRIO ATINGIDO PELO ROMPIMENTO
DE BARRAGEM DE MINÉRIO: RELATO DE
EXPERIÊNCIA PESSOAL NA SECRETARIA
MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E
CIDADANIA DE MARIANA - MG



RESUMO

A proposta apresentada no texto consiste em demonstrar a experiência pessoal do trabalho realizado como Assistente Social na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania com o propósito de garantir a Proteção Social dos indivíduos e famílias atingidas pelo rompimento da Barragem de Minério denominada Fundão da empresa Samarco S.A. ocorrida no município de Mariana, no estado de Minas Gerais, no dia 05 de novembro de 2015. A partir do estudo de caso, apresentam-se experiências e desafios no enfrentado do meudia a dia profissional, demonstrando a importância do trabalho intersetorial, não apenas com órgãos governamentais, mas em conjunto com as empresas causadoras do desastre, e a necessidade de discussão da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

PALAVRAS CHAVE: Assistente Social; Política de Assistência Social; Desastre; Proteção Social.

KEY WORDS: Social Assistance; Social worker; Dam; Disaster; Social Protection.

INTRODUÇÃO

O presente relato pretende desenvolver um debate quanto a minha experiência pessoal como assistente social e os desafios contemporâneos para o Serviço Social, através da experiência de trabalho vivenciada na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania - SEDESC, a partir da prática profissional garantir o direito a Proteção Social dos indivíduos e famílias atingidos pelo rompimento da barragem de minério no município de Mariana no estado de Minas Gerais.

No dia 05 de novembro de 2015, a barragem denominada Fundão, da empresa Samarco S.A., cujos acionistas majoritários são a Vale S.A. e a anglo-australiana BHP Billiton, se rompeu e a lama que dela escoou atingiu os subdistritos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo e, outros distritos e subdistritos do município de Mariana. O desastre do rompimento da barragem de Fundão foi caracterizado pelo Governo Federal como desastre ambiental, mas a partir da Classificação e Codificação Brasileira de Desastres - COBRADE caracteriza-se por Desastre Tecnológico provocado por um terceiro (grupo empresas).

O desastre resultou em 18 perdas de vidas humanas e ainda há um desaparecido do sexo masculino. Desdobrou-se alcançando proporções sociais, ambientais e econômicas que ainda encontra-se em desenvolvimento. A lama percorreu mais de 600 km. Após chegar ao Rio Gualaxo, encontrou a foz do Rio Doce, atingindo diversos municípios dos estados de Minas Gerias e Espírito Santo, tornando-se um dos maiores desastres tecnológicos vivenciados no Brasil.

A relevância mundial do tema de desastres tecnológicos ocasionados devido ao rompimento de barragens de rejeitos de minério tornou-se atual e em destaque após o rompimento em Mariana, mas também devido aos diversos eventos com barragens nos últimos anos, trazendo o medo a milhares de moradores dos diversos municípios onde estão localizadas, principalmente nos municípios do estado de Minas Gerais como nas cidades de Barão de Cocais, Congonhas, Itatiaiuçu, Itabirito, Itabira, Nova Lima, Ouro Preto, e recentemente um novo rompimento de barragem de minério no mês de janeiro de 2019 no município de Brumadinho levando a óbito ao menos 270 pessoas.

Como Assistente Social em exercício na SEDESC foi preciso garantir a oferta da proteção social, a todos os atingidos, assim como identificar as situações enfrentadas para compreender as ocorrências decorrentes

do rompimento da barragem de Fundão, pois de acordo com Gil-Rivas e Kilmer (2016), os desastres têm o potencial de perturbar a vida de indivíduos, famílias e comunidades inteiras em vários níveis, seja antes, imediatamente após o fato, bem como ao longo prazo.

A Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) objetiva garantir as seguranças: de sobrevivência, de acolhida e de convívio ou vivência familiar. Na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS (BRASIL, 2012), as garantias da proteção social da Assistência Social são: a segurança da acolhida; a segurança social de renda; a segurança do convívio ou convivência familiar, comunitária e social; a segurança de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social, segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais.

O trabalho desenvolvido no meu dia a dia com os demais profissionais da Assistência Social buscou proporcionar a garantia dos direitos aos indivíduos e sua família atingida, através do trabalho social em rede e articulado a diversas políticas públicas existentes. No município de Mariana, devido à proporção do desastre foi preciso ampliar a interface do trabalho para a garantia de direitos. Foi preciso nos organizar e realizar as ações em parceria com a empresa causadora do desastre, a Samarco S.A., e a partir de março de 2016 com a Fundação Renova, organização não governamental privada e sem fins lucrativos, instituída para dar continuidade às ações de mitigação e reparação aos atingidos através do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta - TTAC, com interface municipal, estadual e federal aos programas socioambientais e socioeconômicos.

Assim, precisei me diversificar como Assistente social por atuar em um contexto novo e atual: o rompimento de barragens, que neste período se refere ao rompimento da barragem de Fundão ocorrido no município de Mariana, onde junto a equipe e demais profissionais da SEDESC discutimos a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais vislumbrando os serviços existentes ao novo contexto de desastres, buscando evidenciar uma nova abordagem para o desenvolvimento do trabalho junto a famílias atingidas extrapolando as ações já descritas aos serviços de Proteção Social Básica e Especial.

OBJETIVO GERAL

- Apresentar a experiência pessoal como assistente social na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social Cidadania no contexto do rompimento da Barragem de Fundão no município de Mariana, Minas Gerais.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar as ações desenvolvidas no meu trabalho como assistente social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania do Município de Mariana à população atingida;
- Pontuar os planos de trabalho que construí junto a Gestão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania junto a Samarco S.A. e Fundação Renova.
- Identificar os desafios da Política de Assistente Social através da interface das políticas públicas governamentais, do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, da empresa Samarco S.A e da Fundação Renova;
- Analisar os desafios dos serviços da Proteção Social Básica e Especial da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais para o atendimento dos indivíduos e famílias atingidas.

METODOLOGIA

O método de pesquisa foi construído a partir do relato de experiência pessoal da Assistente Social e Assessora Técnica de Políticas Públicas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania da Prefeitura Municipal de Mariana do estado de Minas Gerais e membro da Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial – CTOS do Comitê Interfederativo – CIF.

A partir do acompanhamento pessoal das ações municipais e da execução da Política Nacional de Assistência Social, desde o dia 05 de novembro de 2015, e após quase seis anos do rompimento, quais são os desafios diários decorrentes do rompimento da barragem de Fundão junto aos atingidos, o poder público municipal, estadual e federal, a Empresa Samarco S.A. e a Fundação Renova. Abordando as dificuldades do trabalho pessoal técnico e de gestão no atendimento e acompanhamento dos indivíduos e famílias atingidas pelo desastre.

A coleta de dados foi realizada a partir dos diversos planos de trabalho e relatórios produzidos durante toda a experiência pessoal junto a equipe técnica e gestores da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania do município de Mariana, pelos membros da Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Financeiro, além da equipe da Fundação Renova, assim como dados secundários quantitativos extraídos do site de Consulta, Seleção, e Extração de Informações do Cadastro Único – CECAD e Relatório Mensal de Atendimento do Ministério da Cidadania.

ANÁLISE

A temática proposta para análise visa compreender a experiência pessoal vivência pela minha atuação como assistente social a partir da efetivação da Política Nacional de Assistência Social que busca por preservar, garantir e restabelecer os direitos das populações atingidas por desastres, como ocorrido no município de Mariana. Segundo Gil-Rivas e Kilmer(2016) desastres são frequentemente definidos como eventos potencialmente traumáticos, em sua maioria esmagadores, súbitos e experimentados coletivamente.

Avilla, Mattedi e Silva (2017) abordam que o Serviço Social começou a estudar os desastres a partir da década de 90. O assistente social tem papel central nas discussões de ações para mitigar as vulnerabilidades apresentadas pelas famílias atingidas. Assim, desde o primeiro momento as atividades desenvolvidas foram focadas no acolhimento das famílias e no cadastro destas, com intuito de identificar demandas e encaminhá-las, se necessário, para os equipamentos de atendimento da rede de Assistência Social, Saúde e Educação do município de Mariana - MG, garantindo o acompanhamento técnico e qualificado das famílias atingidas, visando o acolhimento das famílias, a sua reorganização, assim como da comunidade, e os locais de trabalho e os espaços onde as pessoas interagem, pois se sabe que é um processo de longo prazo que demanda a atuação dos profissionais não apenas da Assistência Social, mas também principalmente da Saúde Mental.

Rapeli ((2017) afirma que os Assistentes Sociais atuam de maneira vital na redução dos impactos causados por desastres, trazendo apoio e suporte aos atingidos, desenvolvendo ações de enfrentamento e superação das adversidades vivenciadas. São os profissionais que contribuem para a política de enfrentamento a desastres, implementando novas políticas públicas e inserindo indivíduos e famílias nos serviços da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Prestando assistência e atendimento aos atingidos, desenvolvendo o trabalho social na perspectivas de proteção aos direitos humanos e respeito às diversidades.

Após mais de quatro anos da ocorrência do desastre foram desenvolvidos oito planos de trabalho para atendimento da população impactada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania do município de Mariana que necessitava de apoio e suplementação das equipes de recursos humanos, veículos automotores, insumos para execução dos atendimentos, acompanhamentos e oficinas, ficando incapacitada de absorver as diversas demandas que chegavam aos serviços, após ter seu público acrescido devido aos desdobramentos ocasionados na vida dos indivíduos e famílias atingidas direta e indiretamente pelo rompimento da barragem de Fundão.

Mesmo assim, somente após a instauração da Ação Civil Pública pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais foi acordado pela Fundação Renova o Plano de Proteção Social com ações descritas a serem executados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania de Mariana com apoio, parceria e financiamento junto a Fundação Renova.

Contudo, pude evidenciar que a atuação profissional do assistente social, assim como a oferta dos serviços assistenciais sofreram desde o primeiro momento, influências no atendimento e inserção das famílias nos programas sociais governamentais e municipais, uma vez que o acidente ocorrido é causado por uma empresa de mineração, que no primeiro dia após o desastre torna-se ré de uma ação civil pública sendo forçada a ofertar abrigo em hotel e posteriormente casa de aluguel ao atingido com impacto direto e deslocamento físico, além do auxílio financeiro emergencial devido à perda da atividade laboral e de sustento dos seus dependentes. Extrapolando toda a orientação dos serviços tipificados, principalmente o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergência da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, deixando de acontecer pelo viés da Política Pública, sendo direcionada a empresa causadora do desastre todas as ações de reparação de danos aos atingidos, levando a uma reflexão da atuação profissional diante das situações de desastres ocasionada por um ente privado que se torna responsável pelas respostas imediatas e emergenciais aos atingidos.

RESULTADOS

A ação resultante desenvolvidas em experiência pela equipe técnica e de gestão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania – SEDESC de Mariana pautou-se primeiramente pela definição do abrigo. Foram mobilizados os profissionais de nível médio para o recebimento das doações. E junto aos profissionais de nível superior desenvolvemos o formulário de triagem das famílias para identificação dos sobreviventes e desaparecidos com informações pessoais (nome, endereço, data de nascimento, uso de medicamentos e familiar/ amigo desaparecido). Articulado o trabalho em rede com a Defesa Civil Municipal e Estadual, além da equipe da Secretaria Municipal da Saúde para o atendimento médico e psicológico dos atingidos.

Sobressaindo a ação municipal e da Samarco S.A, o Ministério Público de Minas Gerais impetrou após o rompimento da barragem de Fundão, Ação Civil Pública - ACP obrigando a empresa SAMARCO S.A. a garantir aos atingidos que sofreram deslocamento de moradia, a hospedagem em hotéis, aluguel de casa e mobiliário para residência provisória das famílias até a entrega das casas do reassentamento, assim como Auxílio Financeiro Emergencial - AFE a todas as famílias deslocadas com perda de renda, além do Programa de Indenização.

O município instituiu o Comitê de Gestão de Desastres com a participação de representantes das Secretarias do Município de Mariana, Defesa Civil Municipal e Estadual, Governo de Minas Gerais e Governo Federal.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social aprova o primeiro plano emergencial de atendimento as famílias atingidas com apoio das ações pela Samarco S.A. em dezembro de 2015, com execução a partir de 05 de janeiro de 2016. Em março de 2016 é realizada a assinatura do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta – TTAC, instituindo o Comitê Interfederativo - CIF e em julho de 2016 criadas as Câmara Técnicas com a finalidade de orientar, acompanhar, fiscalizar e monitorar as medidas impostas pelo TTAC para as ações de recuperação, mitigação, remediação e reparação dos danos causados pelo rompimento da Barragem de Fundão onde o município torna-se membro.

Os serviços da Política de Assistência Social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania sofreram entre os anos de 2015 a 2018 um aumento de 215,5% no número de famílias em acompanhamento pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família – PAIF, 256,9% no número de atendimentos individualizados realizados pelos Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, 574,2% do aumento de visitas domiciliares realizadas pelos CRAS, aumento de 195,2% nos atendimentos realizados pelo CREAS/ Casos em Acompanhamento e 286,8% nos atendimento CREAS/ Novos Casos.

As principais situações identificadas e enfrentadas pelos indivíduos e famílias atingidas, que dispensam acompanhamento e encaminhamento aos serviços da rede intersetorial, se destacam pelo adoecimento físico e mental, a perda da habitação e renda, uso e abuso de álcool e drogas, aumento proporcional da população desempregada, o rompimento dos vínculos sociais e comunitários, aumento dos números de auto-extermínio, a perda da referência social e cultural após deslocamento do território de origem, invasão da privacidade pelos serviços, empresas e mídia, além da hostilização sofrida da própria comunidade marianense.

Os Desafios enfrentados pela equipe da Secretaria de Desenvolvimento Social extrapolam a organização dos Serviços Tipificados da Política de Assistência Social, uma vez que foi preciso adequar o cadastro utilizado pelas equipes à realidade que o rompimento da barragem apresentava. Os serviços da Assistência Social ficaram fechados por quase 15 dias, com a equipe técnica deslocada para o cadastro dos atingidos. Foram identificadas, cadastradas e referenciadas todas as famílias deslocadas, nos serviços dos CRAS para acompanhamento do PAIF. Aumento dos casos de violação de direitos (tais como abuso sexual e violência doméstica), além da diferença salarial entre os profissionais contratados e cedidos pela Fundação Renova com os do município de Mariana. A Centralização de ações pelas Empresas: Fundação Renova. Sobrepondo as ações da Política Nacional de Assistência Social e de execução municipal, e o não reconhecimento dos impactos indiretos ocasionados pelo rompimento da barragem de Fundão. A dificuldade de compreensão e interesse da empresa no modo de vida e organização social das comunidades e famílias atingidas para reparação dos impactos vivenciados.

A Suplementação de recursos humanos, automóveis e insumos é realizada de maneira externa (empresa privada) para execução dos serviços socioassistenciais, pois não há financiamento público estadual e federal. O Sistema Único de Assistência Social - SUAS não prevê apoio para a situação decorrida do desastre de rompimento de barragem tornando a gestão municipal vulnerável e em alguns casos inerte.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AVILA, Maria Roseli Rossi; MATTEDI, Marcos Antônio; SILVA, Maria Salete da. Serviço Social e desastres: campo para o conhecimento e a atuação profissional. **Serv Soc. Soc.** São Paulo, n. 129, p. 343-365, ago. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282017000200343&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13 de maio de 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.112>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Entenda os desastres. **Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE)**. Publicada na página do ministério em 22 de fevereiro de 2019. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br/defesa-civil/centro-nacional-de-gerenciamento-de-riscos-e-desastres-cenad/entenda-os-desastres>>. Acesso em 18 de março de 2019.

Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH. Relatório Sobre o Rompimento da Barragem de Rejeitos da Mineradora Samarco e seus efeitos sobre o Vale do Rio Doce. Secretaria de Direitos Humanos. Brasília. Maio de 2017. Disponível em <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/RelatriodaBarragemdoRioDoce_FINAL_APROVADO.pdf>. Acesso em 14 de maio de 2019.

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas IBGE. **Cidade de Mariana**. Minas Gerais. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/mariana/panorama>>. Acesso 04/04/2019.

Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

FUNDAÇÃO RENOVA. Belo Horizonte: 2019. Disponível em <<https://www.fundacaorenova.org/>>. Acesso em 12 de abril de 2019.

GIL-RIVAS, Virginia; KILMER, Ryan P. Building Community Capacity and Fostering Disaster Resilience. v. 72, number 12, p. 1318 a 1332. Dezembro de 2016. Disponível em <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jclp.22281>>. Acesso em 24 de abril de 2019. IBAMA. Termo de Transação e Ajustamento de Conduta – TTAC - Ação Civil Pública nº69758-61.2015.4.01.3400. Disponível em <<http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/ttac/cif-ttac-completo.pdf>>. Acesso em 15 de março de 2019.

LABRA, O.; MALTAIS, D.; LACROIX, G. G. Medium-Term Health of Seniors Following Exposure to a Natural Disaster. The Journal of Health Care Organization, Provision, and Financing, v. 55, p. 1 a 11 a 27 de abril de 2018. Disponível em <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0046958018766667>>. Acesso em 24 de março de 2019. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0046958018766667>.

RAPELI, Merja. Assessment of social Services' Disaster Risk Management: Case Finland. Journal of Contingencies and Crisis Management. v. 25, number 4, p. 389. 04 de dezembro de 2017. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/ppc.12351>. Acesso em 03 de março de 2019.

SAMARCO. A Samarco. Mariana: 2019. Disponível em <<https://www.samarco.com/a-samarco/>>. Acesso em 12 de abril de 2019.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. Metodologia de Pesquisa. Ed. 5. 2013. Editora: McGrawHill.

SCHULLER, Marque; MALDONADO, Julie K. Disaster Capitalism. Annals of Anthropological Practice. v. 40, number 1, p. 61 a 72. Maio de 2016. Disponível em <<https://anthrosource.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/napa.12088>>. Acesso em 24 de abril de 2019.



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA, DESASTRES AMBIENTAIS, DEFESA CIVIL E A MINERAÇÃO: A BRASKEM E A EXTRAÇÃO DE SAL GEMA EM MACEIÓ

URBAN FUNDING REGULARIZATION, ENVIRONMENTAL DISASTERS, CIVIL DEFENSE AND MINING: BRASKEM AND GEMA SALT EXTRACTION IN MACEIÓ

Márcio Teixeira Bittencourt - Doutorando e Mestre em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local da Amazônia (NUMA-UFPA). Magistrado do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Especialista em Direito da Energia ANAMAGES e Direito Agroambiental e Minerário Escola Judicial - ICJ-UFPA (2013). Graduado em Direito pela UFOP. Email: marciobitten@gmail.com. Link Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3936620637372560>

Peter Mann de Toledo - Graduado no Curso de Licenciatura em Ciências Biológicas (UFPR). Mestre em Geociências (UFRS). Doutor em PhD In Geology (University of Colorado). Pesquisador Titular do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais-INPE/MCT. Professor orientador do Curso de Doutorado - NUMA-PPGEDAM. Email: peter.toledo@hotmail.com Link Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3990234183124986>

Gilberto de Miranda Rocha - Graduado em Geografia (UFPA). Mestre em Geografia (UNESP). Doutor em Geografia (Geografia Humana) (USP). Pós-Doutor (Università Degli Studi Roma Tre - Roma, Itália) e Pós-Doutor (Universite Paris 13 Nord - Paris, França). Diretor da NUMA-PPGEDAM. E-mail gilrocha@ufpa.br Link Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2436176783315749>

RESUMO

Descrição e Comentários sobre a Legislação em vigor e sua efetivação em relação às políticas públicas, sendo um item dedicado à Regularização Fundiária, o outro aos Desastres Ambientais e Defesa Civil. O estudo de caso será sobre a Braskem e a extração de sal gema em Maceió - AL. Nas considerações finais destaca-se a importância de que haja compatibilidade entre a legislação e as políticas públicas nos temas Regularização Fundiária Urbana, Desastres Ambientais e Mineração.

ABSTRACT

Description and Comments on the Legislation in force and its effectiveness in relation to public policies, one item dedicated to Land Regularization, the other to Environmental Disasters and Civil Defense and the third to Mining. The case study will be about Braskem and the extraction of rock salt in Maceió - AL. In the final considerations, the importance of compatibility between legislation and public policies is highlighted in the three themes Urban Land Regularization, Environmental Disasters and Mining.

Palavras Chave: Regularização Fundiária Urbana, Desastres Ambientais, Mineração.

Keywords: Urban Land Regularization, Environmental Disasters, Mining.

INTRODUÇÃO

A pesquisa que está em desenvolvimento junto ao Curso de Doutorado Profissional do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará (2019) Programa de Pós- Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, contempla a temática da Regularização Fundiária Urbana e Ambiental com ênfase na prevenção dos Desastres Ambientais, tem por objetivo mostrar a importância da implementação da Regularização Fundiária Urbana e Ambiental (Reurb) na Política Nacional de Segurança de Barragens como forma de evitar a destruição dos núcleos urbanos informais na Amazônia Paraense.

Em síntese o objetivo do presente artigo é abordar como a regularização fundiária urbana e ambiental deverá estar relacionada com os planos de segurança dos empreendimentos mineradores, inclusive mapeando as áreas vulneráveis aos desastres naturais e que por consequência não deveriam ter sido consideradas como passíveis de ocupação urbana. O enfoque é demonstrar que a regularização fundiária urbana não pode estar dissociada da defesa do meio ambiente e das medidas de prevenção dos desastres ambientais.

Para tal será feita a descrição e comentários sobre a legislação em vigor e sua efetivação em relação às políticas públicas, sendo um item dedicado à Regularização Fundiária, o outro aos Desastres Ambientais e a Defesa Civil. Também serão apresentados os normativos em vigor no âmbito Federal e do Estado de Alagoas relacionados à Assistência Social e aos Desastres Ambientais.

JUSTIFICATIVA

No plano constitucional o planejamento contra calamidades públicas e desastres ambientais cabe à União (Artigo 21, XVIII), ao passo que o planejamento territorial urbano aos Municípios (Artigo 30, VIII e Artigo 182). No entanto, o combate a fatores que contribuem para o desencadeamento de desastres, tais como a degradação ambiental, e a gestão dos desastres e de suas prevenções encontram-se elencadas nas competências comuns (Artigo 23, VI, VII e IX). (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A Lei Federal nº 6.938/1981, também contempla o importante instrumento de prevenção de riscos que são os licenciamentos ambientais, proibindo as ocupações em áreas de risco de desastre. A Lei da Regularização Fundiária Urbana, dispõe em seu artigo 39 como condição para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.

São fixadas nos parágrafos que é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados. E na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

De forma específica a Lei do Parcelamento do Solo Urbano Lei Federal nº 6766/1979, prevê quais áreas não podem ser ocupadas: os terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas, os terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação. Ou seja, prevê expressamente a exclusão das áreas de risco da ocupação urbana. (BRASIL, 1979)

Outro instrumento legal importantíssimo para a prevenção das catástrofes é o Zoneamento Ambiental, previsto na Lei Federal nº 6.938/1981 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297/2012 que criou o Zoneamento Ecológico-Econômico, uma vez que tem por finalidade promover o planejamento do uso do solo urbano e rural e orientar a implantação de programas, projetos, obras, atividades públicas e privadas no que diz respeito à sustentabilidade ecológica.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Um marco na legislação da regularização fundiária urbana é a Lei Federal nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Mesmo sendo objeto de várias alterações ao longo dos anos, pode ser considerado um instrumento efetivo de acesso à moradia. Ressalvados exceções em relação aos desvios de recursos quando da construção dos conjuntos habitacionais populares.

No entanto, ainda que tenha sido contemplado o acesso à moradia não ocorreu a regularização fundiária urbana, em especial no tocante ao acesso aos serviços públicos essenciais de qualidade, nos moldes do §7º do

artigo 13 da Lei Federal, o qual dispõe: “§7º A partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal.”(Brasil, 2017).

A Lei Federal nº 13.465/2017, por mais que seja a grande referência em Regularização Fundiária Urbana, contemplou vários assuntos, em especial alienação de bens públicos federais e a Regularização Fundiária Rural. Para fins de explicar as razões de a referida lei contemplar tantos assuntos, os autores (LOUREIRO e LOPES, 2019), analisam a exposição de motivos que justificaram a tramitação da Medida Provisória nº 759/2016, em regime de urgência, pela alegação de contradição nas diversas normas atinentes à regularização fundiária em seus diferentes níveis de hierarquia, comprometendo a concretização do direito social à moradia.

A Nota Técnica nº 01/2017 do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT. Nota Técnica nº 1/2017- PROURB/PRODEMA/PDDC. 2017, faz uma crítica ao fato de a Lei da Reurb ter sido aprovada em regime de urgência, uma vez que estava em apuração, possíveis irregularidades na seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, a cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Ou seja, a Lei Federal nº 13.465/2017, foi aprovada em regime de urgência em razão de irregularidades no Programa Nacional de Reforma Agrária relatados nas determinações do Tribunal de Contas da União - TCU para suspender em caráter liminar alguns desses atos que dificultavam o processo de titulações, sendo os Acórdãos nº 775/2016, nº 1.086/2016 e nº 2.451/2016, proferidos pelo Plenário do TCU no processo de Tomada de Contas nº 000.517/2016-0.

A Lei Federal nº 13.465/2017, instituiu em território nacional, normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), tendo sido regulamentada pelos Decretos Federais nº 9.310/2018 e nº 9.597/2018. Mesmo assim a grande crítica é o fato de não serem autoaplicáveis, ou seja, prescindindo de normas estaduais e também municipais.

As políticas públicas de Regularização Fundiária Urbana ainda não estão implementadas sendo imprescindíveis a aprovação do Decreto Estadual de regulamentação e que os Municípios aprovelem os normativos municipais, levando em consideração a problemática local, em especial no tocante aos imóveis que pertencem à União, sob a gestão da Superintendência do Patrimônio da União.

A Lei nº 13.465/2017, trouxe um misto procedimental envolvendo vários atores no processo de regularização, em especial os órgãos técnicos do Poder Executivo Municipal Estadual responsáveis pela ocupação do ordenamento territorial, os órgãos ambientais, instituições de ensino e pesquisa, os Cartórios de Registro de Imóveis, o Ministério Público e também o Poder Judiciário.

Destaca-se a recém aprovada Lei Federal nº 14.118, de 12 de Janeiro de 2021, que instituiu o Programa Casa Verde Amarela. A política pública principal do programa será executada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e contempla a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária, alterando algumas condições as quais são apresentadas como melhores. (BRASIL, 2021).

O artigo 12 do Lei do Programa Casa Verde Amarela ampliou as possibilidades de acesso para o atendimento de famílias envolvidas em operações de reassentamento, de remanejamento ou de substituição de moradia; e atendimento de famílias desabrigadas que tenham perdido o seu único imóvel em razão de situação de emergência ou de estado de calamidade pública reconhecidos pela União.

DESASTRES AMBIENTAIS E DEFESA CIVIL

A Lei Federal nº 12.608/2012, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, pode ser considerada o principal instrumento normativo em vigor, em especial no tocante as alterações no Estatuto da Cidades Lei Federal nº 10.257/2001, por meio dos artigos 42-A e 42-B.

Ou seja, o Estatuto da Cidade, passou a estabelecer expressamente que o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter o mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; o planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; as medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; a delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais.

O Estatuto da Cidade e a Lei do Parcelamento do Solo Urbano restaram alterados pelas Leis Federais nº 12.608/2012 – Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e a nº 12.340/2010 (Sistema Nacional Emergencial de Gestão de Desastres), determinando a necessidade de que Municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes que estejam inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Da mesma forma o plano diretor passou a ser obrigatório para as cidades incluídas no Cadastro Nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

No caso de o Município estar inserido junto ao Cadastro Nacional, o Plano Diretor necessariamente deverá incluir: o mapeamento das áreas suscetíveis à ocorrência de desastres; o planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastres; medidas de drenagem urbana e de mitigação de impactos de desastres e especialmente as diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares.

No entanto, o Cadastro Nacional de Municípios susceptíveis aos desastres ambientais, ainda não foi regulamentado. O instrumento de política pública mais próximo tem sido realizado pela Confederação Nacional dos Municípios, a qual criou um observatório dos desastres naturais por municípios. (Fonte: <http://www.desastres.cnm.org.br/pagina/municipio>, acesso em Novembro de 2019). Ou seja, a principal política pública preventiva ainda não havia sido efetivada.

Apenas no final do ano de 2020, foi publicado o Decreto Federal nº 10.593, de 24 de Dezembro de 2020, dispondo sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. (BRASIL, 2020).

De acordo com as estimativas IBGE para o ano de 2020, o Estado de Alagoas possui 3.351.542 habitantes, os quais estão distribuídos em 102 (cento e dois) municípios. (IBGE, 2020).

No entanto, conforme informações dos site oficial Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Alagoas (disponível em <http://www.cbm.al.gov.br/paginas/quarteis>, acesso em Fevereiro de 2021), apenas 11 (onze) Municípios dispõe de uma representação local do Corpo de Bombeiros.

Em relação à Defesa Civil Estadual de Alagoas, conforme informações do site oficial, ainda não ocorreu a descentralização, assim limita-se a uma representação que fica sediada na capital do Estado. (Disponível em: http://www.defesacivil.al.gov.br/defesa_civil/servicos, acesso em fevereiro de 2021). Não há informação oficial em relação a quantos municípios do Estado de Alagoas possuem Defesa Civil Municipal estruturada e em funcionamento.

No caso específico do Município de Maceió a Secretaria Adjunta Especial de Defesa Civil, vinculada a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável é o órgão responsável pelo acompanhamento das ações voltadas para a prevenção e monitoramento dos abalos sísmicos no Município de Maceió. (DOM-MACEIO, 2018). A atuação da Defesa Civil Municipal de Maceió e os desabamentos envolvendo a empresa Braskem e a extração de sal gema serão analisados no estudo de caso.

ESTUDO DE CASO: A BRASKEM E A EXTRAÇÃO DE SAL GEMA EM MACEIÓ – AL.

O estudo de caso proposto é o desastre ambiental envolvendo o afundamento dos bairros Bebedouro, Mutange e Pinheiro em Maceió em razão da exploração mineral do sal gema pela empresa Braskem.

As informações históricas sobre a Braskem estão no site oficial, inclusive apresentado em layout com as datas mais importantes em ordem histórica cronológica crescente. A origem da empresa está relacionada com o início das atividades da Odebrecht no setor petroquímico no ano de 1979. (BRASKEM S.A., 2018).

De forma específica em relação ao sal gema destaca-se a criação pela Odebrecht ainda no ano de 1995 de OPP – Petroquímica, com o controle da empresa SALGEMA, promovendo a primeira integração vertical do setor no país. Formalmente a Braskem apenas foi criada no ano de 2002, pela fusão das empresas: COPEME, OPP, TRIKEM, PROPPET, NITROCARBONO e POLIALDEM. (disponível em <https://www.braskem.com.br/historia>, acesso em Fevereiro de 2021).

Conforme informações citadas por (DIODATO, 2017), tendo como fonte o Relatório Anual de Atividades divulgado no ano de 2015, o segmento produtivo da Unidade de Vinílicos está localizado na região Nordeste do Brasil com cinco unidades de produção, duas localizadas no Polo Petroquímico de Camaçari-BA e três localizadas no Polo Cloroquímico de Alagoas. A Unidade de Vinílicos é responsável pela produção de

Policloreto de Polivinila (PVC), Soda Cáustica, Cloro, Hidrogênio e Hipoclorito de Sódio, possuindo como principais produtos o PVC e a Soda.

O estudo de caso está relacionado com a exploração do sal gema em Maceió - AL, em especial na fábrica de cloro-soda no Pontal da Barra e o desastre ambiental envolvendo o afundamento dos bairros Bebedouro, Mutange e Pinheiro. Para tal serão descritos e analisados os documentos oficiais elaborados por instituições públicas e também pela própria empresa Braskem S.A.

- Os Relatórios da atuação do Grupo de Trabalho de Estudos das Causas e Consequências dos Abalos Sísmicos, vinculado diretamente a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável – SEMDS – e Defesa Civil Municipal. (disponível em <http://www.maceio.al.gov.br/defesacivil/defesa-civil-no-bairro-pinheiro/>, acesso em Fevereiro de 2021).

A Defesa Civil do Município de Maceió tem sido a principal instituição responsável pelo acompanhamento dos desastres ambientais concernentes ao afundamento dos bairros Bebedouro, Mutange e Pinheiro.

Para tal, ainda sem que houvesse uma definição das causas dos desastres ambientais a Prefeitura Municipal publicou em 27 de abril de 2018, o Decreto nº 8.573, criando o grupo de trabalho responsável pelas ações voltadas para prevenção e monitoramento dos abalos sísmicos no município de Maceió. (MACEIÓ, 2018).

Importante transcrever as considerações que justificaram o referido dispositivo legislativo municipal, o qual está mais relacionado com os abalos sísmicos. Ressaltando que quando o decreto foi publicado não havia uma conclusão técnica sobre as causas:

“...Considerando a necessidade de investigar as causas e consequências dos abalos sísmicos, os tremores ou vibrações da superfície da crosta terrestre, de diferentes intensidades e variadas dimensões, ocorridos no município de Maceió;

Considerando os últimos tremores ocorridos no município de Maceió, que ocasionaram rachaduras em residências, com a necessidade de evacuação de alguns moradores do bairro do Pinheiro por risco iminente de desabamento;

Considerando que os recentes eventos sísmicos no município de Maceió, com o surgimento de fraturas no solo resultaram no rompimento do asfalto e impossibilitaram o acesso em algumas vias locais de Maceió;

Considerando a necessidade urgente de tomar medidas preventivas de segurança para conter e monitorar novos abalos sísmicos...; (MACEIÓ, 2018).

A política pública é executada de forma direta pela Secretaria Adjunta Especial de Defesa Civil, a qual compartilha as atividades desenvolvidas por meio de 10 (dez) links oficiais do site <http://www.maceio.al.gov.br/defesacivil/>, dentre os quais destaca-se o link com a apresentação de todas as ações de forma cronológica das atividades que estão ocorrendo nos bairros Bebedouro, Mutange e Pinheiro.

O Plano de Contingência e o Plano de Evacuação foram elaborados em parceria, com a atuação da Defesa Civil Municipal, Defesa Civil Estadual e também do Serviço Geológico do Brasil.

Destaca-se que o Plano de Contingência, traz os seguintes números em relação ao número de famílias e de casas

O Serviço Geológico do Brasil listou 26 áreas, divididas em muito alto risco - vermelha (493 imóveis), alto risco - laranja (1.158 imóveis), médio risco - amarela (325 imóveis) e baixo risco - azul (3.456 imóveis), totalizando 5.432 imóveis na região afetada pelas fissuras, população estimada de 20.099 habitantes. (DEFESA CIVIL, 2019).

– As Notas Taquigráficas da Audiência Pública realizada em 21 de março de 2019, na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal. (disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/8276>, acessado em fevereiro 2021).

Diante da gravidade e complexidade do desastre ambiental no dia 21 de março de 2019, foi realizada uma audiência pública perante o Senador Federal. A íntegra da ata da Audiência Pública está disponível junto ao site oficial do Senado, por meio de notas taquigráficas.

Destaca-se que a Audiência Pública teve por finalidade debater a situação enfrentada pelo Bairro do Pinheiro e adjacências, no Município de Maceió, Alagoas, que, ainda por causa desconhecida, está sofrendo abalos e danos que têm motivado a desocupação da área pelos moradores.

Os trabalhos foram divididos em quatro mesas: Compuseram a primeira mesa de trabalhos um representante da CPRM, um representante da Agência Nacional de Mineração do Ministério de Minas e Energia, um representante da CASAL, um representante da Braskem e um representante do CREA. Na segunda mesa participaram representantes da Secretaria de Defesa Civil de Maceió, representante da Prefeitura de Maceió, representante da Defesa Civil de Alagoas, representante do Ministério do Desenvolvimento Regional, representante da Ufal e da Caixa Econômica Seguradora. Na terceira os órgãos de controle, representados pelo Ministério Público do Estado de Alagoas, também pelo Ministério Público Federal, com a sua Procuradoria Regional de Alagoas; representante da Procuradoria Geral da República; do Ministério Público do Trabalho; da Defensoria Pública de Alagoas; também da OAB Alagoas; e do Tribunal de Justiça. E na quarta Mesa os componentes da sociedade civil: representantes do Nudec, representante do SOS Pinheiro, representante da Associação dos Empreendedores do Bairro Pinheiro e representante da Comissão Especial de Inquérito sobre o Pinheiro estabelecida na Câmara Municipal de Maceió.

Na fala do representante da Braskem S.A. senhor Alexandre de Castro - Diretor de Negócios, pode de ser confirmado que o local dos desastres coincide com o polígono de concessão. Informa o representante da empresa que a área de lavra é de 1.900ha, nesses mais de 40 anos de operação, apenas em 83ha, o que representa algo em torno de 4,4% da concessão.

Destaca-se ainda as considerações do representante do Serviço Geológico do Brasil Antônio Carlos Bacelar Nunes, desvinculando a conclusão do relatório técnico da necessidade que fossem adotadas medidas emergenciais:

“Mas eu quero aqui também fazer uma advertência: isso não impede que os organismos municipais, estaduais, federais e Defesa Civil comecem a trabalhar para uma emergência futura do bairro Pinheiro. O Dr. Thales foi claro de que o bairro Pinheiro está em constante movimentação. E a nossa preocupação maior é com a quadra da chuva, que está se aproximando. Então, é preciso que os organismos municipais, estaduais, federais, organizações não governamentais e Procuradoria já estejam trabalhando, no sentido de evitar uma consequência danosa à vida do ser humano.

A audiência pública é encerrada aguardando o relatório conclusivo das causas pelo Serviço Geológico.

- Os Estudos sobre a instabilidade do terreno nos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, Maceió (AL), elaborados pelo Serviço Geológico do Brasil (CPRM), apresentado em 29 de Abril de 2019. (disponível em <http://rigeo.cprm.gov.br/jspui/handle/doc/21133>, acesso em fevereiro 2021).

Ainda no ano de 2018, com base no mapeamento feito pela Defesa Civil de Maceió, o Serviço Geológico do Brasil (CPRM) elaborou o “Mapa de Feições, identificando que o fenômeno ocorrido no Pinheiro nunca havia sido registrado com tamanhas proporções em área urbana de nenhuma outra cidade no Brasil.

Diante da complexidade e da necessidade de dar respostas à população, a Prefeitura de Maceió decretou Situação de Emergência no dia 4 de dezembro de 2018, o que foi reconhecido pela União no dia 26 de de-

zembro. No dia 21 de março de 2019, a Defesa Civil Nacional anunciou a liberação do auxílio-moradia, no valor mensal de R\$ 1 mil por imóvel evacuado. Logo após a audiência pública perante o Senado Federal o Município de Maceió decretou Calamidade Pública, em 26 de março de 2019. Os decretos tem sido publicados, inclusive na esfera federal, prorrogando a situação de Calamidade Pública

O relatório faz parte das atividades do Repositório Institucional de Geociências do Serviço Geológico do Brasil – CPRM. Em relação ao ESTUDO SOBRE A INSTABILIDADE do terreno nos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, Maceió (AL) Ação Emergencial no Bairro Pinheiro, o Relatório Síntese trouxe o seguinte desfecho:

“...Está ocorrendo desestabilização das cavidades provenientes da extração de sal-gema, provocando halocinese (movimentação do sal) e criando uma situação dinâmica com reativação de estruturas geológicas preexistentes, subsidência e deformações rúpteis em superfície em parte dos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, Maceió-AL No bairro Pinheiro, cujo reflexo da subsidência é a formação de uma zona de deformação rúptil (fissuras e rachaduras), a instabilidade do terreno é agravada pelos efeitos erosivos provocados pelo aumento da infiltração da água de chuva em plano de fraturas/falhas preexistentes e presença de solo extremamente erodível, em função do aumento significativo da permeabilidade secundária (quebramentos). Este processo erosivo é acelerado pela existência de pequenas bacias endorreicas, falta de uma rede de drenagem pluvial efetiva e de saneamento básico adequado.”

Os Relatórios Técnicos do Serviço Geológico do Brasil comprovaram a relação da extração do sal gema pela empresa Braskem S.A. com o afundamento dos bairros, ressaltando o agravamento em razão dos problemas de saneamento, especialmente a infiltração da água da chuva no solo e pela falta de uma rede de drenagem e saneamento adequadas.

– Os Termos de Cooperação Técnica Termo de Cooperação Técnica celebrado entre a Prefeitura de Maceió e a Braskem. (<http://www.maceio.al.gov.br/2019/12/prefeitura-de-maceio-e-braskem-firmam-novo-termo-de-cooperacao/> acesso janeiro 2020).

A Braskem e a Prefeitura Municipal de Maceió já celebraram 04 (quatro) Termo de Cooperação Técnica, conforme tabela abaixo:

NÚMERO/DATAS	JUSTIFICATIVA	OBJETIVO
1º Termo de Cooperação Técnica - Abril de 2019	Prefeitura de Maceió decretou estado de calamidade pública	Buscar de uma solução dos problemas nos bairros e melhorar as condições de vida desses moradores
2º Termo de Cooperação Técnica - dezembro de 2019	Em maio de 2019, a CPRM divulgou um relatório que indicava a desestabilização ou deslocamento de alguns poços de extração de sal.	Melhorias no monitoramento geológico. O acordo foi estendido aos bairros do Mutange e Bebedouro, além do Pinheiro.

NÚMERO/DATAS	JUSTIFICATIVA	OBJETIVO
3º Termo de Cooperação Técnica - Janeiro de 2020	Em junho de 2019, a Defesa Civil do Município elaborou um “Mapa de Setorização de Danos”.	Demolição dos imóveis seriam tomadas pela Defesa Civil Municipal, a Braskem ficou responsável pela contratação das empresas responsáveis por executar essas ações.
4º Termo de Cooperação Técnica - setembro de 2020	A finalidade de estabelecer a adoção de novas medidas importantes para a segurança da população local.	os bairros do Pinheiro, Mutange, Bebedouro e Bom Parto passam a contar com uma Brigada Dedicada para apoiar as ações da Defesa Civil

Fonte: BRASKEM, S.A, 2020. Disponível em <https://www.braskem.com.br/termos-de-cooperacao#>, acesso em Fevereiro de 2021.

Pela análise dos Termos de Cooperação percebe-se que a medida em que a situação se agrava o recorte territorial do desastre ambiental aumenta. No Primeiro Termo de Cooperação contemplava apenas o Bairro Pinheiro. Já o Segundo Termo de Cooperação Técnica, celebrado 08 meses depois incluiu os Bairros Mutange e Bebedouro. Por fim o Quatro Termo de Cooperação, celebrado em Setembro de 2020, trouxe o Bairro Bom Parto, como território do desastre ambiental.

- A SENTENÇA DA 4ª VARA FEDERAL – AL - Nº 583/2019/SJVM/JFT/4ªVARA/AL – Processo nº 0803662-52.2019.4.05.8000 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL AUTOR: BRASKEM S/A, a AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM e o INSTITUTO DE MEIO AMBIENTE DE ALAGOAS - IMA/AL, a adoção de medidas administrativas atinentes às normas de segurança para a paralisação e o encerramento das minas de extração de sal-gema. (disponível em http://www.mpf.mp.br/al/arquivos/2019/setenca_pinheiro.pdf, acesso em Fevereiro de 2021).

Por mais que tenham sido celebrados 4 (quatro) Termo de Cooperação, o Ministério Público Federal acionou a empresa Braskem S.A, a Agência Nacional de Mineração - ANM e o Instituto de Meio Ambiente de Alagoas - IMA/AL.

De forma específica em relação à Braskem S.A., o Ministério Público Federal, requereu na Petição Inicial da Ação Civil Pública, as seguintes obrigações de fazer e não fazer, levando em consideração que a própria empresa havia anunciado publicamente a paralisação das atividades mineradoras, nota oficial, em 09/05/2019. apresentação, no prazo de 15 dias, dos planos de fechamento das minas (PFM) que já possuem o estudo de sonar realizado, remetendo-os imediatamente à ANM; a realização de estudos de sonar, no prazo de 30 dias, para avaliação da geometria do interior das cavidades resultantes da extração de sal-gema, por meio de perfil sônico - ou por outro método tecnologicamente adequado caso não seja viável o estudo por sonar - a ser executado por terceiros às expensas da ré (Braskem S/A), nos demais 26 (vinte e seis) poços, cujos estudos ainda não foram realizados/concluídos, de forma a possibilitar a avaliação da estabilidade das paredes e teto de todas cavernas, devendo a ANM acompanhar a realização de cada estudo; no curso do prazo anterior, logo após a finalização de cada perfil sônico - ou outro método tecnologicamente adequado, caso não seja viável o estudo por sonar -, a apresentação do plano de fechamento das minas (PFM), de forma individualizada, remetendo o PFM imediatamente à ANM; a execução do plano de fechamento das minas, com o respectivo

descomissionamento desses poços e demais etapas, a ser realizada por terceiros às expensas da ré (Braskem S/A), após a análise e respectiva aprovação pela ANM, nos termos em que requeridos nos itens “a” e “b”; a paralisação imediata da obra de perfuração dos novos poços 36 e 37, bem como abstenção da adoção de qualquer providência para iniciar as perfurações do poço 38, já licenciado pelo IMA/AL (Licença de Operação nº 157/2016 - IMA/GELIC), e do poço 39

Conforme depreende-se do relatório da sentença à Braskem S/A, conforme o que demonstrado no tópico seguinte, sabe-se que é empresa detentora da concessão de lavra outorgada nos anos de 1970/71, por meio do Decreto de Lavra nº 66.718, de 15/06/70 (retificado pelo Decreto nº 69.037, de 09/08/71), no Município de Maceió/AL, para extração de sal-gema, com início das operações em 1976. Entre 1976 e 2018, a Braskem desenvolveu 35 (trinta e cinco) minas/poços, dos quais 4 (quatro) estavam em funcionamento até a data de 08 de maio de 2019, dia da apresentação do Relatório Síntese dos estudos nº 01, pela CPRM – Serviço Geológico.

Realizadas duas audiências de conciliação, as quais restaram infrutíferas, foi deferida parcialmente a liminar. Liminarmente foi deferida a suspensão administrativa da licença ambiental de operação nº 157/2016-IMA, de forma a permitir que a Braskem possa realizar apenas as atividades de estudos e as que se fizerem necessárias para o encerramento das minas, e não mais de extração da sal-gema.

Quanto ao mérito a sentença foi julgada parcialmente procedente, determinando que a Braskem adote as seguintes providências: a) apresentação a este Juízo, no prazo de 15 dias, dos planos de fechamento das minas (PFM) à medida que o estudo de sonar seja realizado e que estejam aptas ao fechamento, remetendo-os, por igual, em mesmo e único prazo, à ANM; b) para aquelas minas cujo estudo do sonar indique não estarem aptas ao fechamento, deve a mineradora realizar o estudo necessário e, a partir da conclusão desse estudo, apresentará o plano de fechamento em 15 (quinze) dias a este Juízo e à ANM; c) a execução do plano de fechamento das minas, com o respectivo descomissionamento desses poços e demais etapas, após a análise e respectiva aprovação pela ANM, observando todas as eventuais determinações e recomendações da ANM; d) a não operação/exploração de todas as minas, inclusive, dos poços 36, 37, 38 e 39; e) a paralisação imediata da obra de perfuração dos novos poços 38 e 39; f) que adote as medidas de segurança necessárias à retirada da broca que ficou presa na perfuração da mina 36, bem como as providências pertinentes à sua interdição/paralisação.

É importante ressaltar que a sentença enfrentou o nexo de causalidade deixando de forma expressa a responsabilidade da empresa Braskem em relação ao desastre ambiental.

Diante da repercussão social dos fatos, da potencialidade de dano ambiental irreversível, além dos já ocasionados, por toda a documentação que instrui a presente ação, na qual constam relatórios, laudos e estudos técnicos que evidenciam os eventos (movimentos de subsidências), suas consequências (rachaduras, fissuras, trincas etc.), o nexo causal entre os danos (concretos e iminentes) e à atividade mineradora desenvolvida pela BRASKEM e pelos relatórios anexados aos autos que noticiam a necessidade de adoção de medidas adicionais pela BRASKEM S.A.

Conforme resta certificado nos autos a Braskem e a ANM apresentaram recurso de apelação, em 27/11/2020, o processo supracitado foi remetido ao TRF da 5ª.

Por fim, ainda sob o aspecto de propositura de ações judiciais. Conforme informações da Revista CONJUR, disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-fev-15/moradores-maceio-processam-braskem-holanda> - Afundamento do solo - Moradores de Maceió processam a Braskem na Holanda. O escritório PGMBM divulgou que está à frente de ação coletiva ajuizada por moradores de Maceió contra a Braskem na Holanda — sede da petroquímica brasileira na Europa — para serem indenizados pelo afundamento do solo de quatro bairros da

capital alagoana. A causa do afundamento seria a extração de sal-gema pela companhia. (CONJUR, 2021). Assim, a batalha nos Tribunais tende a continuar.

Por fim, em recente divulgada na plataforma oficial da Braskem, em 17 de fevereiro de 2021, Agência Nacional de Mineração (ANM) acatou o pedido feito pela Braskem para que reconsiderasse a exigência de medidas adicionais ao plano de fechamento de mina desal-gema em Maceió (AL) que havia sido proposto pela Companhia. Essas medidas adicionais poderiam acarretar um gasto estimado pela Braskem em cerca de R\$ 3 bilhões.

Com a reconsideração, a ANM mantém a continuidade da implementação das medidas previstas no plano de fechamento de mina originalmente proposto pela Braskem, cujo valor de R\$ 1,2 bilhão já havia sido provisionado pela Companhia. (BRASKEM, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Braskem tem executado o Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação direcionado ao apoio das pessoas a serem realocadas. (disponível em <https://www.braskem.com.br/como-funciona#>, acesso em Janeiro de 2021).

O acordo celebrado em janeiro de 2020 entre a Defensoria Pública do Estado de Alagoas, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Ministério Público do Estado de Alagoas e Braskem o qual estabelece ações cooperativas para a desocupação de áreas consideradas de risco pela Defesa Civil nos bairros Pinheiro, Bebedouro, Mutange e Bom Parto. Essas áreas foram identificadas em função de sua criticidade, com base em critérios técnicos da Defesa Civil. A Braskem cuidará do apoio à realocação, nos termos do Programa de Compensação e Realocação, já vigente, com apoio e sob orientação dos órgãos competentes.

As áreas a serem desocupadas previstas no acordo, somadas à Área de Resguardo, incluem cerca de 4.500 imóveis e 17.000 moradores. Pelo acordo, esses moradores serão atendidos no Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação, já implantado pela Braskem na Central do Morador. (<http://www.braskem.com.br/acordo-para-areas-de-risco#>, acesso em Janeiro de 2021).

Os grandes empreendimentos minerários, além de exploradores dos Recursos Hídricos, como regra, utilizam a água nos seus processos produtivos. No entanto, precisa ser destacado que o Brasil sofreu dois grandes desastres ambientais relacionados ao rompimento de barragens de rejeito de mineração, com a destruição da Bacia do Rio Doce (2015) e o Rio Paraopebas (2019) e várias vítimas humanas fatais. Diante das grandes dimensões a situação do afundamento dos quatro grandes bairros em Maceió-AL, deve inclusive ser equipada como o terceiro maior desastre ambiental recente relacionado como setor da indústria minerária no Brasil.

Levando-se em consideração os maiores desastres ambientais recentes (últimos 10 anos) ocorridos no Brasil, a cidade de Maceió, Capital do Estado de Alagoas, e todo o Estado de Alagoas, foram amplamente prejudicados pelo desastre ambiental envolvendo o derramamento de óleo no ano de 2019, conforme transcrevemos notícias oficiais divulgadas pelo Ministério do Meio Ambiente e pela Marinha do Brasil.

Mesmo ainda sem a definição da origem e data específica, desde o início do mês de setembro de 2019, as praias da região Nordeste do Brasil estão sendo contaminadas com grande quantidade de óleo, as omissões são tantas que apenas foram tomadas providências em relação à dimensão da contaminação ambiental e a sua origem quase um mês depois. Segundo dados oficiais do Ministério de Meio Ambiente até o dia 06

de outubro de 2019, o material oleoso havia atingido 132 praias de 61 municípios de nove estados do Nordeste, com várias praias interditadas. (MMA, 2019, <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/15641-ministro-sobrevoa-litoral-de-sergipe.html> acessado em 09 de outubro de 2019).

A marinha do Brasil em seu consolidado de atividades sobre o desastre ambiental do litoral brasileiro informa que mais 4.000 (quatro mil) km de extensão de nossa zona costeira foram atingidos por óleo, em algum momento, desde o dia 02 de setembro de 2019. Cerca de 5.000 toneladas de resíduos oleosos foram recolhidas no litoral da região Nordeste e Sudeste. A contagem desse material não inclui somente óleo, mas também é composta por areia, lonas e outros materiais utilizados para a coleta. (MARINHA, 2019, <https://www.marinha.mil.br/manchasdeoleo/sobre> acesso em abril de 2020).

Mesmo assim o Poder Público brasileiro não foi capaz de identificar de forma técnica a origem do óleo e a devida responsabilização dos responsáveis e por consequência a indenização das vítimas.

Por mais que as consequências tenham sido agravadas pelas deficiências das políticas públicas de saneamento e drenagem urbana, se a minas não tivessem sido exploradas para a retirada do sal gema, o terreno permaneceria firme e os bairros não fundariam. Ou seja, os riscos de danos ambientais da atividade minerária industrial foram potencializados pela omissão das políticas públicas de regularização fundiária urbana e ambiental.

Estamos diante de uma matéria complexa que é o direito dos desastres, conforme (FREITAS, 2017, apud, FARBER, 2017), o Direito encontra-se completamente despreparado para lidar com desastres. Uma comunidade crescente de pesquisadores reconhece esse problema e está formulando soluções sob a rubrica de Direito dos Desastres.

A judicialização nas esferas Internacional, Federal e Estadual, tanto de ações individuais, mas especialmente de ações coletivas, resta perfeitamente contemplado pela descrição dos litígios estruturais e complexos e pela classificação dos conflitos definidos por (VITORELLI, 2016), em sua tese de Doutorado em síntese, o autor cria dois indicadores em relação aos litígios coletivos: 1 - Conflituosidade: é o grau de desacordo entre os membros do grupo acerca de qual seja a melhor solução para o caso. 2- Complexidade: é o grau de variabilidade das possibilidades de tutela do direito material litigioso. De acordo com (VITORELLI, 2016). O caso Braskem deve ser classificado como de alta conflituosidade e complexidade, sendo um litígio coletivo local, pois as lesões atingem o grupo com grande impacto individual sobre seus integrantes, os quais têm um laço de solidariedade entre si.

O laço de solidariedade do grupo é exatamente residir em um território (Bairros Pinheiro, Mutange, Bebedouro e Bom Parto...), no qual o subsolo restou explorado por minas de extensa profundidade. Entendemos que as lesões não atingem cada ex-morador que precisou ser remanejado às pressas do seu lar de forma homogênea. A lesão que chamamos de desastre ambiental irradia e atinge o grupo de forma e intensidade distinta. Diante do quadro de evolução e agravamento, a tendência é aumentar o recorte territorial do desastre ambiental. Assim, sequer existe um diagnóstico definitivo das dimensões das lesões as quais à sociedade ainda poderá sofrer.

Diante da lógica da autofiscalização, a grande problemática é prevalecer o aspecto econômico de uma prestadora de serviço que não quer perder um contrato sendo pressionada a omitir informações sobre as condições de estabilidade das minas, sem que estejam preenchidos os requisitos de segurança.

Por outro lado, existe a necessidade de que a Agência Nacional de Mineração - ANM seja devidamente estruturada, inclusive com mais profissionais técnicos especializados, fiscais, estruturas modernas que possibilitem a eficiência na regulação da prestação dos serviços minerários e o controle das atividades minerárias. A situ-

ação da precariedade inclusive constou de relatório recente do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), com matéria oficial de divulgação intitulada “TCU aponta falta de estrutura na Agência Nacional de Mineração.

Uma possível alegação dos empreendedores minerários de que o Poder Público não possui condições técnicas para avaliar as condições de segurança das minas não deve existir.

A regularização do ordenamento territorial pela Reurb não era para ser uma novidade, muito menos quando relacionada com a prevenção de desastres ambientais. Diante da continuidade e ampliação do território atingido pelo desastre ambiental e da complexidade do conflito, caberia as autoridades avaliarem situações semelhantes em outras cidades e impedir que as áreas sejam ocupadas.

A conceituação trazida por (CARVALHO, 2019, apud, FARBER, 2015), o Direito dos Desastres está intimamente relacionado com a gestão do risco e com as etapas do ciclo dos desastres. Consoante o professor Daniel Farber, reconhecido mundialmente pelos seus estudos sobre Direito Ambiental e dos Desastres, o ciclo dos desastres compreende as seguintes fases: prevenção e mitigação, resposta de emergência, compensação e reconstrução.

CARVALHO, 2019, sugere que sejam utilizadas a racionalidade jurídica interdisciplinar (sobretudo com o Direito Ambiental, Urbanístico, Administrativo, Penal, Civil, dos Seguros e dos Contratos), o Direito dos Desastres visa gerir todas as fases de um evento catastrófico. Urge salientar que a autonomia deste ramo jurídico é consolidada por um ciclo de gestão de risco que une as fases da prevenção até a reconstrução.

PROPOSIÇÕES

Sob a análise dos seus objetivos e finalidades a Reurb tem como princípio maior o da regularização e não remoção. Aplicados para fins de identificar os assentamentos urbanos informais, estejam eles em áreas públicas ou privadas, ou decorrentes de invasões ou de loteamentos irregulares, que mereçam a atenção do poder público e a solução de serem regularizados diante do fato de que estão consolidados e, por isso, se mostram como uma situação irreversível do ponto de vista social e urbano.

No entanto, com relação à prevenção de desastres ambientais entendemos que deve haver a prevalência dos princípios ambientais da prevenção e precaução, não só diante da possibilidade real de destruição dos bairros, mas também da morte dos seres humanos.

Assim, levando em consideração a Lei de Parcelamento do Solo Urbano - Lei Federal nº 6766/1979, bem como o Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001 e os respectivos Planos Diretores Municipais, precisam considerar que áreas localizadas nas proximidades e especialmente na superfície e acima de minas sejam consideradas como não edificáveis também como áreas de risco.

Nas cidades, bairros ou núcleos urbanos informais, já construídos e consolidados, no recorte territorial das minas (concessão minerária) deverão ser considerados como áreas de risco e precisam ser monitorados de forma preventiva, com a realização de estudos técnicos semelhantes aos elaborados pelo Serviço Geológico Brasileiro.

A Agência Nacional de Mineração precisa manter a capacidade técnica do seu poder fiscalizatório e regulatório, o qual não poderá ser delegado ao empreendedor, em especial diante de problemas complexos envolvendo os desastres ambientais. Ou seja, quem precisa avaliar tecnicamente se as minas são seguras ou não é o Po-

der Público, cabendo ao empreendedor minerário, adotar todas as medidas técnicas para garantir o acesso as informações.

No tocante à universalização do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil o ideal seria que o Corpo de Bombeiros Militar e a Defesa Civil estivessem presentes em todos os Municípios do Estado de Alagoas com uma representação local devidamente estruturada.

O Sistema de Justiça, para fins de gerir quadro tão complexo, em especial diante da multiplicidade de ações judiciais, nas diversas esferas (individual/coletiva) e competências (federal/estadual) do Poder Judiciário, deveria ter instituído um gabinete de crise nos moldes da Recomendação do Conselho Nacional de Justiça nº 40, de 13 de Junho de 2012, a qual determina que o Tribunal de Justiça implemente um plano de ação para o enfrentamento e solução de situações decorrentes de calamidades e desastres ambientais (CNJ, 2012).

Com relação à regularização fundiária a Lei da Reurb, trouxe expressamente em seu artigo 34 que os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

É imprescindível que haja uma capacitação e também a requalificação em regularização fundiária urbana e ambiental. Ressaltando que os mediadores e conciliadores que atuam junto as Câmaras de Conciliação ou CEJUSC/Reurb deverão possuir formação em várias áreas de conhecimento, atuando de forma conjunta e interdisciplinar, sendo principalmente engenheiros civis, engenheiros agrimensores, engenheiros sanitaristas, engenheiros ambientais, engenheiros agrônomos, geógrafos, historiadores, sociólogos, arquitetos, urbanistas, gestores ambientais, e também operadores do direito.

Assim, a instalação de um Centro de Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania especializado em Regularização Fundiária Urbana e Ambiental – CEJUSC-Reurb, em Maceió – AL, poderá ser uma grande ferramenta de tratamentos dos conflitos decorrentes dos desastres ambientais.

REFERÊNCIAS

ARENHART, SÉRGIO CRUZ. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Revista de Processo Comparado -RPC, v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

BENKO, G. & PECQUEUR, B. (2001). Os recursos de territórios e os territórios de recursos. Geosul, Florianópolis, 16(32): 31-50, jul/dez.2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 292 p.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Diário Oficial Eletrônico, 11 jul. 2001. p. 01. BRASIL.

BRASIL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT. Nota Técnica nº1/2017- PROURB/PRO-DEMA/PDDC. 2017. Disponível em: <http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril_2017/Nota_T%C3%A9cnica_MP_759-2016_PROURB.pdf> Acesso em: 29 de jun. 2017.

BRASIL. Leis Federais. 13.465/2017 – Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Publicado em: 12/07/2017

| Edição: 132 | Seção: 1 | Página: 1 Órgão: Atos do Poder Legislativo

BRASIL Lei Federal nº 12.608/2012, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade < www.planalto.gov.br>. Acesso em Novembro de 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

BRASIL. Lei Federal nº 6.938/1981 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297/2012 que criou o Zoneamento Ecológico-Econômico. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm.

BRASIL. Lei Federal no. 6.766/79 – Lei do Parcelamento do Solo Urbano. Disponível em: < www.planalto.gov.br>. Acesso em Novembro de 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm.

BRASKEMS.A. Relatório da Administração. 2015. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/relatorios-anuais>. Acesso em: Fevereiro 2021.

BRASKEM S.A. Relatório Anual. 2015. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/relatorio-anual-2015>. Acesso em: Fevereiro 2021.

BRASKEM S.A. 17 de Fevereiro de 2021. ANM reconsidera exigências feitas à Braskem em Maceió. Disponível em <https://www.braskem.com.br/detalhe-noticia/anm-reconsidera-exigencias-feitas-a-braskem-em-maceio>, acesso em Março de 2021.

BITTENCOURT, Márcio Teixeira. A Justiça Ambiental e os Grandes Empreendimentos do Setor Elétrico na Amazônia Paraense. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós- Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local da Amazônia. Núcleo de Meio Ambiente (NUMA) da Universidade Federal do Pará. 2015.

CARVALHO, Delton Winter. O que devemos urgentemente aprender com o novel Direito dos Desastres. Consultor Jurídico. CONJUR. Publicado em 29 de Janeiro de 2019. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-jan-29/delton-winter-devemos-aprender-direito-desastres>, acesso em março 2019).

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres Ambientais e sua Regulação Jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação nº 40, de 13 de junho de 2012. Recomenda aos Tribunais de Justiça dos Estados a elaboração de plano de ação para o enfrentamento e solução de situações decorrentes de calamidades e desastres ambientais. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/841>, acesso em março de 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Observatório dos desastres naturais por municípios. (<http://www.desastres.cnm.org.br/pagina/municipio>, acesso em Novembro de 2019).

DIODATO, Railson Vieira. Da concepção de um pólo cloroquímico ao desenvolvimento da cadeia produtiva da química e do plástico de Alagoas / Railson Vieira Diodato. –2017. 138 f.: il. Disponível em <http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/2288/1>, acesso em Fevereiro de 2021.

FARBER Daniel. Navegando a interseção entre o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres. *In*: Estudos aprofundados em direito dos desastres. Interfaces comparadas, org. Daniel Farber e Delton Winter de Carvalho. Curitiba: Ed. Prismas, 2017, p. 27.

FREITAS, Vladimir Passos. Direito dos Desastres chega ao Brasil e clama por especialistas. Consultor Jurídico. Segunda Leitura. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-set-24/segunda-leitura-direito-desastres-chega-brasil-reclama-especialistas>, acesso em março 2019).

LOUREIRO, Antonio José Cacheado. LOPES, Tiago Oliveira . Regularização fundiária urbana: breve análise à luz da Lei n. 13.465/2017. <https://jus.com.br/artigos/72429/regularizacao-fundiaria-urbana-breve-analise-a-luz-da-lei-n-13-465-2017/2>. (acesso em novembro de 2019).

LASCOUMES, Pierre e GALÉS Le Patrick. A AÇÃO PÚBLICA ABORDADA PELOS SEUS INSTRUMENTOS. <http://www.periodicos eletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>, acesso em novembro de 2019.

MACEIÓ, 2018. Decreto nº. 8.573 de 27 de abril de 2018. Cria o grupo de trabalho responsável pelas ações voltadas para prevenção e monitoramento dos abalos sísmicos no município de Maceió. Disponível em Pág. 3 Normal do Diário Oficial do Município de Maceió (DOM-MACEIO), de 30 de abril de 2018. Acesso em <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/188353997/dom-maceio-normal-30-04-2018-pg-3>.

MUNICÍPIO DE MACEIÓ. Decreto n. 8.699, de 25 de março de 2019. Declara estado de calamidade pública nas áreas do município de Maceió afetada por subsidências e colapsos -COBRADE n.º 1.1.3.4.0, conforme IN/MI 02/2016. Diário Oficial Eletrônico do Município de Maceió, Maceió, AL, 26 mar. 2019. Disponível em: http://www.maceio.al.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/pdf/2019/03/publicado_67480_2019-03-25_77dc3941e9bc3d0f32019b10188283b6.pdf. Acesso em fevereiro 2021.

MUNICÍPIO DE MACEIÓ - DECRETO Nº. 8.573 DE 27 DE ABRIL DE 2018 - Cria o grupo de trabalho responsável pelas ações voltadas para prevenção e monitoramento dos abalos sísmicos no município de Maceió. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/188353997/dom-maceio-normal-30-04-2018-pg-3>, acesso em fevereiro de 2021>

OLIVEIRA, Ewerton Gabriel Protázio de. MELO, Tutmés Airande Albuquerque. PROPOSTAS PARA UM PROCESSO ESTRUTURANTE NO CASO DA INSTABILIDADE DO TERRENO EM BAIRROS DE MACEIÓ/AL. Disponível em <http://revistadaesmal.tjal.jus.br/index.php/revistaEletronicaEsmal/article/view/150>, acesso em Fevereiro de 2021.

PECQUEUR, B. (2005) O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem do processo de desenvolvimento para as economias do Sul. Raízes, Campina Grande, 24(01) p. 10– 22, jan./dez. 2005. Disponível em: <http://revistas.ufcg.edu.br/raizes/artigos/Artigo_53.pdf> Acesso em 16/08/2019.

PINHEIRO Ailton Castro, BARBOSA Wagner Luiz Ramos, SOBRINHO Mário Vasconcellos. Research, Society and Development. Public Resource Spending and its Impact on Territorial Development: the Brumadinho Case. <http://rsd.unifei.edu.br/index.php/rsd/article/view/1878/0>, acesso em novembro de 2019).

PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. 4. ed. São Paulo: Revista-dos-Tribunais, 2014.SILVA.

QUALIDADE E SUSTENTABILIDADE DO AMBIENTE CONSTRUÍDO. Legislação Gestão Pública e Projetos. Organizadores Roseli Senna Ganem e outros. Brasília. Câmara dos Deputados.2014.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DOS EFEITOS E DESDOBRAMENTOS DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO EM MARIANA – MG, resultado dos trabalhos do Grupo da Força-Tarefa Decreto Estadual nº 46.892/2015 - http://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/770/relatorio_final_ft_03_02_2016_15h5min.pdf

RELATÓRIO DA MISSÃO EMERGENCIAL A BRUMADINHO/MG APÓS ROMPIMENTO

DA BARRAGEM DA VALE S/A BRASÍLIA: Conselho Nacional dos Direitos Humanos – 2019<https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2019/fevereiro/missao-emergencial-do-cndh-apresenta-relatorio-sobre-rompimento-de-barragem-da-/RelatrioMissoemergencialaBrumadinho.pdf>.

RAÍSSA M. L. M. Musarra (2019): “A contribuição dos conceitos e modelos de análise da sociologia da ação pública em Pierre Lascoumes e Patrick le Galès às dinâmicas e transformações das políticas públicas e da governança”, Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (julio 2019). En línea: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2019/07/modelos-analise-sociologia.html//hdl.handle.net/20.500.11763/cccss-1907modelos-analise-sociologia>.

ROCHA, G.M.; Vasconcellos Sobrinho, M. & Teisserenc, P. (Org.). (2016). Aprendizagem territorial: dinâmicas territoriais, participação social e ação local. Belém:NUMA/UFPA,2016.336. p.

ROCHA, Gilberto de Miranda; MAGALHÃES, Sônia Barbosa; TYEISERENC, Pierre. (Organizadores). Territórios de desenvolvimento e ações públicas locais. Belém: EDUFPA, 2009, pag. 86.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A construção intelectual da igualdade e da diferença. In. A gramática do tempo: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortes, 2006. (Coleção para um novo senso comum. V.4). p.279-316.

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012

TEISSERENC, P. Collectividades Territoriales. Les poliquest de développement local, Paris: Économica, 2de Édition, 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. “TCU aponta falta de estrutura na Agência Nacional de Mineração. Publicação em 05 de novembro de 2020. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aponta-falta-de-estrutura-na-agencia-nacional-de-mineracao.htm>, acesso em março de 2021).

SANTOS, Boaventura de Sousa. A construção intelectual da igualdade e da diferença. In. A gramática do tempo: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortes, 2006. (Coleção para um novo senso comum. V.4). p.279-316.

VAINER, Carlos B. Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional/ Carlos B. Vainer, Frederico Guilherme B. de Araújo – Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

VIEGAS, Eduardo Coral. Princípios constitucionais ambientais e a conservação da natureza 5 de agosto de 2017.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, v. 284, p. 333-369, 2018.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: Decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2017.

VITORELLI, Edmilson. “O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional”. Tese de Doutorado apresentada perante o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. 2016. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/>, acesso em Dezembro de 2020.

GT 18: Gestão Social e Políticas Públicas de Economia Solidária





Líderes:

- Gil Célio de Castro Cardoso (UFC)
- Joannes Paulus Silva Forte (UEVA)
- Suely Salgueiro Chacon (UFC)
- Victoria Régia Arrais de Paiva (UFCA)





Centralização da decisão dos agricultores familiares da região de Mossoró – RN: Uma análise comparativa entre cooperados/associados e não cooperados/associados

Centralizing the decision of family farmers in the region of Mossoró - RN: a comparative analysis between cooperated / associated and non-cooperated / associated

Eulita de Souza **Morais**¹

Elisabete Stradiotto **Siqueira**²

Liana Holanda Nepomuceno **Nobre**³

Valdemar Siqueira **Filho**⁴

1 Graduada em Administração pela Universidade Federal Rural do Semiárido – Ufersa Bolsista do Programa de Educação Tutorial – PET Gestão Social - Ufersa
Voluntária do Programa de Iniciação Científica do CNPq (PIBIC) eulit_@hotmail.com

2 Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC-SP
Professora da Universidade Federal Rural do Semiárido – Ufersa
Tutora do Programa de Educação Tutorial – PET Gestão Social - Ufersa betebop@ufersa.edu.br

3 Doutora em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC-PR
Professora da Universidade Federal Rural do Semiárido – Ufersa liananol@ufersa.edu.br

4 Doutor em Comunicação e Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -PUC-SP
Professor da Universidade Federal Rural do Semiárido – Ufersa dema@ufersa.edu.br

RESUMO

A agricultura familiar é uma organização produtiva que convive com a estrutura capitalista de produção e tem contornos singulares, uma vez que o proprietário é também trabalhador, gerencia os meios de produção e não visa prioritariamente o lucro financeiro, uma vez que a produção é destinada ao sustento da família e da propriedade. O processo de tomada de decisão, nesse contexto, escapa à lógica econômica uma vez que considera outros elementos de ordem não-econômica, tais como aspectos sociais, ambientais, éticos e culturais. As cooperativas e associações, por sua vez, representam uma alternativa para os problemas impostos pelo mercado. Este estudo tem como objetivo fazer uma análise comparativa do processo de tomada de decisão dos agricultores familiares que participam e aqueles que não participam de associações e cooperativas da região de Mossoró/RN Trata-se de uma pesquisa quantitativa – descritiva. Participaram do estudo 137 agricultores familiares da região de Mossoró-RN. O questionário foi organizado com 5 questões sobre a centralização da tomada de decisão utilizada pelos agricultores familiares da região de Mossoró. Os dados analisados indicam que a tomada de decisão dos agricultores na gestão de suas propriedades, não difere quanto à participação ou não participação em associações e cooperativas.

Palavras-chave: Agricultura familiar, Decisão, Associativismo e Cooperativismo, Gestão Social.

ABSTRACT

Family farming is a productive organization that coexists with the capitalist production structure and has unique features, since the owner is also a worker, manages the means of production and does not primarily aim at financial profit, since production is destined for the support for family and property. The decision-making process, in this context, escapes economic logic since it considers other elements of a non-economic order, such as social, environmental, ethical and cultural aspects. Cooperatives and associations, in turn, represent an alternative to the problems imposed by the market. This study aims to make a comparative analysis of the decision-making process of family farmers who participate and those who do not participate in associations and cooperatives in the region of Mossoró / RN This is a quantitative - descriptive research. 137 family farmers from the Mossoró-RN region participated in the study. The questionnaire was organized with 5 questions about the centralization of decision making used by family farmers in the Mossoró region. The analyzed data indicate that the farmers' decision-making in the management of their properties, does not differ regarding the participation or not participation in associations and cooperatives.

Keywords: Family farming, Decision, Associations and Cooperatives, Social Management.

INTRODUÇÃO

A tomada de decisão na agricultura familiar não segue uma lógica econômica racional que busca a maximização do lucro. Outros elementos estão intrinsecamente ligados a esse meio, que são de ordem não econômica, e que influenciam diretamente o processo de tomada de decisão dos agricultores familiares, como os aspectos sociais, ambientais, éticos, culturais e ideológicos que sobrepõem ao aspecto econômico dos agricultores influenciando a tomada de decisão na gestão da propriedade. Sendo assim, Caporal e Costabeber (2001), afirma que é preciso reconhecer que, entre os agricultores e suas famílias, existe um saber, um conjunto de conhecimentos empíricos que, embora não sendo de natureza científica, são tão importantes quanto os saberes científicos.

Para Simon (1970, p.278): “a decisão representa o processo pelo qual uma alternativa de comportamento ou estratégia é selecionada e realizada em determinado momento, partindo do princípio de que os indivíduos são capazes de expressar suas preferências básicas e racionais quando enfrentam situações de decisões simples. E que nem sempre as decisões são fáceis de serem tomadas. Para resolver problemas mais complexos, o ser humano necessita de mais conhecimentos, pois é sabido que sua capacidade cognitiva é limitada e restrita”.

O autor também destaca que a tomada de decisão compreende quatro etapas principais: a) inteligência: é a fase inicial, nela ocorre a identificação de determinada situação e a busca por informações, com o objetivo de encontrar problemas e oportunidades; b) concepção: acontecem a análise e criação de soluções com base nas alternativas disponíveis; c) escolha: etapa de ação, em que acontece a seleção de determinada alternativa visando atingir o melhor resultado possível; e d) revisão, é a última fase, em que são revisadas decisões passadas.

Portanto, a tarefa de decidir em uma lógica globalizada de comercialização torna-se um desafio para os agricultores familiares, tendo em vista que eles não dispõem de todas as informações necessárias para uma tomada de decisão assertiva e seus valores não estão limitados pela lógica do lucro. Em vista disso, na opinião de Schneider (1999), as cooperativas representam uma resposta aos problemas impostos pelo mercado e pela globalização. Se por um lado, tais organizações geram empregos e interação com o mercado consumidor como qualquer outra organização; por outro, elas se configuram em um espaço de decisões coletivas e representam um contrapeso à concentração de riquezas. Assim, apoiando-se pelo princípio da integração as cooperativas buscam a concentração de forças, tornando o incompreensível em compreensível e dando significado para uma tomada de decisão mais assertiva, evitando a total exclusão dos agricultores familiares, colaborando para a geração de renda e inclusão social.

Sendo assim, este estudo tem como objetivo fazer uma análise comparativa do processo de tomada de decisão dos agricultores familiares que participam e aqueles que não participam de associações e cooperativas da região de Mossoró/RN. Utilizando-se de uma pesquisa de caráter descritivo e quantitativo, com base em fundamentação teórica, a pesquisa foi realizada por meio de revisão de literatura e de pesquisa de campo no contexto do agronegócio com ênfase na agricultura familiar.

Este artigo, além da Introdução, está organizado e dividido em seis seções: Seção 2, Base teórica; Seção 3, Objetivos; Seção 4, Metodologia; Seção 5, Análises; Seção 6, Resultados.

BASE TEÓRICA

Tomada de decisão na agricultura familiar

Para Lima et al., (2005) muitas decisões são tomadas levando-se em conta a percepção que os agentes (família) têm de sua situação e das finalidades atribuídas às suas unidades de produção. Deste modo se destaca ainda, que os agricultores decidem sobre os processos de produção segundo os objetivos e/ou critérios de racionalidade que, normalmente, visam reduzir ou racionalizar os custos da família e da produção; minimizar os riscos tecnológicos, bioclimáticos e de mercado; garantir a segurança alimentar da família; garantir o emprego da mão de obra familiar e investir prioritariamente na melhoria e ampliação das condições de trabalho e de produção.

Em Contini et al. (1984), o autor salienta a importância do processo de tomada de decisão para o agricultor, em especial para determinação do volume agregado da produção agrícola pois, independente das causas, a decisão de não plantar determinado produto pode causar distúrbios internos e comprometer a comercialização

Embora, para os agricultores a incerteza seja um elemento constante no mundo dos seus negócios, deve-se observar que tomar decisão em condições de riscos pode fracassar ou frustrar uma expectativa. Estas condições constituem-se no dilema sobre o continuado risco das consequências das decisões que envolvem os gerenciadores (MELO, 2003).

Portanto, o fator decisor é limitado em relação à capacidade cognitiva, sendo que o processo decisório também fica limitado por esta capacidade. Logo, o indivíduo, em decorrência da limitação no seu conhecimento e dos aspectos de valores e conceitos de finalidade que o influenciam na tomada de decisão, possui racionalidade limitada (SIMON, 1979).

Ainda para Simon (1972) há dois tipos de tomada de decisões, as programadas e as não programadas. Entretanto, na obra de Anthony (1965) apud Oliveira (2007) são apresentados três diferentes tipos de decisões: as estratégicas, táticas e operacionais. Vale destacar que estas, são as mais usadas em estudos sobre tomada de decisão, e que não são categorias independentes, mas um contínuo que serve para a classificação destas.

O estilo do decisor, segundo Driver et al. (1990) apud Rathmann (2007), é decisivo para a formulação intuitiva do processo decisório do indivíduo. Aspectos como idade, tempo de trabalho, experiência gerencial, nível educacional, vivência em outros países ou regiões eo tipo de decisões tomadas (operacionais, táticas e estratégicas) são fatores que influenciamno processo de tomada de decisão dos indivíduos.

Em um processo decisório, muitos fatores podem influenciá-lo, destacando-se os externos e os não controláveis. Segundo Freitas et al. (1997), dentre as variáveis existentes, as que mais interferem no processo de tomada de decisões são: os objetivos da organização, os critérios de racionalidade e de eficácia, as informações (a falta ou excesso, situação de incerteza, complexidade e conteúdo), raciocínio, valores, crenças, recursos, entre outros.

A existência de um problema consiste em elemento principal, da tomada de decisão que por sua vez compõe o ato administrativo (CONTINI *et al.*, 1984). Na agricultura, problemas como quando e onde plantar orientam o resultado agrícola. Desta forma, as informações são imprescindíveis para resolução de tais questionamentos, mas é necessário que *a priori* de qualquer atitude o agricultor tenha consciência das consequências de suas ações.

Outro aspecto da tomada de decisão são as decisões compartilhadas que estão mais relacionadas com assessores técnicos e membros da família, enquanto decisões delegadas estão relacionadas com o trabalho agrícola e os membros da família que realizam o trabalho (SOLANO et al, 2001).

Segundo Solano et al. (2003) a fonte de informação mais utilizada é as dos membros da família e da assistência técnica, e qualquer tipo de variação das informações pode afetar no processo de tomada de decisão. Os fatores que afetam no predomínio de algumas fontes de informações são a idade e o nível de dedicação às atividades agrícolas, que diminui conforme o crescimento do nível educacional. Os jovens tem a tendência de ter um maior nível educacional, conseqüentemente dedicam menos tempo à agricultura em razão de desenvolverem outras atividades econômica e social (SOLANO et al, 2003). Sendo assim, Santos Filho (2012) afirma que o nível educacional dos agricultores é um fator relevante que implica na organização do trabalho e na tomada de decisão.

Solano et al. (2003), volta a argumentam que os agricultores que possuem fazendas grandes e distantes dos centros urbanos tem um maior nível de dedicação a agricultura independente do nível educacional, eles possuem um grupo de pessoas de confiança formados pelos membros da família, agricultores e funcionários. Solano et al. (2001) afirmamque a dedicação dos agricultores nas atividades agrícolas é uma variável importante no processo da tomada de decisão.

Solano et al. (2001) trabalhando com produtores de leite da Costa Rica conclui que o nível de dedicação as atividades agrícolas, nível de escolaridade e área de produção são fatores que mais influenciam na tomada de decisão. Ou seja, corroborando com os autores, variáveis como o nível educacional, implica relevante importância no processo de tomada de decisão dos agricultores.

Enfocando os riscos a que a atividade agrícola está exposta, Kimura (1998), quantifica em quatro tipos: de produção; operacionais; financeiros e de mercado. Os riscos de produção referem-se ao fato de que a produção agrícola é dependente de processos biológicos e do ambiente, sendo influenciadas diretamente pelos fatores climáticos, características do solo, pragas e doenças.

Para Asttley e Fombrun (1983) e Astley (1984) a ideia da colaboração é uma alternativa para negócios. Os autores transformaram os conceitos de competição em cooperação, destacando o conceito de estratégias coletivas como “atividade de formação conjunta de políticas e implementação de ações pelos membros de coletividade interorganizacionais”, o que vem ao encontro da gestão social. Cabe lembrar que a tomada de decisão sobre estratégias é sempre coletiva, pode ser denominada de heterárquica e baseada no interesse comum, ou seja, o grupo busca o que interessa ao coletivo (e assim se chega ao interesse individual) por meio do diálogo intersubjetivo (TENORIO et al., 2013).

Utilizando-se de conceitos de autores que discutem a administração financeira, Roy (1994) propõe que durante a tomada de decisão os objetivos devem estar claramente definidos, assim como a comunicação entre todos os envolvidos deve ser fluida e bem compreendida, e ainda, que dentro da decisão, aspectos da realidade também devem ser considerados, pois dão sentido, valor e ordem aos fatos.

O objetivo do apoio à decisão não é descobrir ou se aproximar da melhor decisão possível, mas desenvolver um conjunto de condições e sentidos nos quais irão se fundamentar as decisões considerando-se o que é mais adequado, procurando desenvolver uma rede de conceitos, modelos, procedimentos e resultados formando um corpo coerente e estruturado de conhecimentos (ROY, 1996).

Refletindo sobre as limitações da real aplicabilidade do apoio à tomada de decisão, Roy (1996) enfatiza a importância de se atentar para fronteira dúbia do que é ou não realizável, assim como a possibilidade de não existir uma única pessoa realmente apta para se tomar uma decisão, e sim um conjunto de pessoas que tomam essas decisões em conjunto. As preferências destes grupos decisórios nem sempre estão bem definidas, havendo sobre elas incertezas, ou ainda, conflitos e contradições.

Keeney (1998) acredita que esse foco é uma maneira limitada de se pensar sobre situações que precisam de decisões imediatas. As alternativas são significantes apenas porque são meios de se alcançar valores; dessa maneira, o foco deve se concentrar então nos valores, afinal, estes é que são fundamentais à lógica organizacional, e somente posteriormente focar nas alternativas para alcançá-los, sintetizando aquilo que o autor denomina “pensamento focado no valor”.

Segundo o autor, valores é justamente tudo aquilo que realmente é importante, e sendo assim, devem dirigir as decisões a serem realizadas. Para Keeney (1998), valores são noções mais fundamentais que as alternativas na tomada de decisão, e ainda, que as alternativas nada mais são do que o meio de se alcançar estes valores mais fundamentais. Ou seja, deve-se concentrar naquilo que realmente é importante, articulando e compreendendo os valores para selecionar decisões significativas que possibilite criar melhores alternativas do que as já identificadas, e para avaliar mais cuidadosamente as mesmas.

Ou seja, não se trata de decidir entre as alternativas possíveis, e sim de realmente alcançar o que se pretende, ainda que tenha que criar mecanismos que o aproximem de tal. O pensamento focado no valor de Keeney (1998) se preocupa em alcançar aquilo que se considera como um valor fundamental, utilizando os interesses para guiar o pensamento estratégico. Estes valores seriam princípios utilizados para avaliações das consequências atuais e potenciais da ação e da não ação, das alternativas propostas e das decisões.

Dessa maneira, Keeney (1998) propõe que o pensamento focado no valor deva guiar as situações decisórias, incitando assim a procura por novas alternativas como um exercício criativo e produtivo, compreendendo assim que durante a implementação de qualquer alternativa são utilizados seus recursos valoráveis, e que antes de serem utilizados, deve-se compreender quais valores quer atingir, quais consequências de tal ato, e criar alternativas que permitam alcançá-los.

Sendo assim, a tomada de decisão na gestão social traz uma perspectiva de interdependência entre os atores no sentido da discussão proposta por Cançado (2011), ou seja, interdependência baseada na solidariedade (responsabilidade recíproca entre atores), tendo como horizonte a sustentabilidade, não apenas no sentido ambiental, mas no sentido amplo do termo (TENÓRIO et al., 2013).

Outro importante enfoque para a tomada de decisão é a governança participativa. Em Gaudin (2007), governança é fruto de um contrato negociado entre partes e que a priori deve-se considerar como um processo limitado dado às assimetrias dos atores envolvidas suas capacitações. Para Le Galés (2006, p. 25), “governança é um processo de coordenações de atores, de grupos sociais, de instituições ou de redes empresariais para alcançar objetivos discutidos e definidos coletivamente” A instalação de uma governança deve ser oriunda de um amplo processo de negociação e discussão a fim de que desde então se institucionalize o processo de negociação entre os participantes do grupo (TENÓRIO et al., 2013).

A agricultura brasileira passou, nas últimas quatro décadas, por transformações estruturais, as quais resultaram numa nova inserção da agricultura no cenário socioeconômico brasileiro.

De acordo com Kageyama (2004):

“a agricultura através de modificações ocorridas, se modernizou, passando a população rural a obter rendimentos nas adjacências das cidades, os espaços rurais foram sendo ocupados pela indústria e as diferenças culturais entre campo e cidades foram transformadas. Em decorrência dessas características, o rural deixou de ser somente sinônimo de agrícola, tornando-se pluriativo e multifuncional, surgindo, assim, diversas formas de agricultura familiar que incorporam uma diversidade de situações específicas e particulares, que variam desde o modo camponês de subsistência até as formas imbricadas de produção e comercialização mercantil. Desse modo, a noção de desenvolvimento rural, que incorpora a agricultura familiar como foco central de suas reflexões, ganhou legitimidade social, política e acadêmica no Brasil.”

As análises de Gasson (1973), com agricultores do Reino Unido, concluiu que o processo de tomada de decisão do produtor rural é complexo e quase sempre marcado por múltiplos objetivos, podendo ocorrer alguns que não são de natureza econômica e sim influenciados por objetivos pessoais, metas, comportamento familiar, atitudes e necessidades da família, os quais exercem influência sobre a tomada de decisão dos agricultores.

Machado (1999), trabalhando com agricultores de culturas irrigadas na Espanha, constatou como fatores influentes no processo decisional dos mesmos o acesso e a qualidade da informação disponibilizada e a capacidade de processamento das informações (transformá-las em algo útil). O estudo evidenciou também a

importância das inter-relações e interações dos produtores com a sociedade, como sendo atributos essenciais ao processo decisional do agricultor familiar. Rodriguez Ocaña (1996) afirma que as decisões dos agricultores são resultado de uma interação entre os elementos que compõem o sistema produtivo da unidade familiar.

Lipton (1982) estudando agricultores indianos constatou que eles enfatizam a importância de outros aspectos que não apenas os econômicos considerados nas tomadas de decisão dos agricultores e o fato deles buscarem soluções toleráveis no que se refere à rentabilidade, segurança e status para a sobrevivência, aproximando-se da racionalidade discutida por Simon, (1970) e aos aspectos abordados por Gasson (1973).

Os autores citados argumentam que a compreensão da lógica das decisões dos agricultores parte do entendimento da totalidade do sistema aos quais os mesmos se encontram inseridos, sendo necessário para tal, ter-se a noção dos seus aspectos sociológicos, socioeconômicos e do ambiente que compõem a exploração rural. Independentemente do formato de produção e do tamanho da propriedade, os agricultores necessitam tomar decisões diariamente. Sendo essas de ordem rotineira, repetitiva que podem ser tomadas de modo relativamente simples, em ambientes que demonstram se de baixa incerteza, em razão de que quase todas as variáveis são previamente conhecidas, ou seja, decisões em que o tomador, no caso aqui, os agricultores familiares já está familiarizados.

Contudo, estes e outros estudos foram destacados por Souza (2012), onde a autora constatou que não é somente o aspecto econômico o fator decisivo. Grande parte do processo decisório está aliada a outros fatores não econômicos e que desempenham um papel fundamental na tomada de decisão do agricultor. Questões como pressões sociais para redução de impacto ambiental, melhorias na saúde do produtor e da sua família pela redução do uso de agrotóxicos, filosofia/estilo de vida, opinião favorável da família a esstipo de processo produtivo, informações sobre tecnologias e configurações de mercado, entre outros fatores, que são aspectos fundamentais neste processo de produção.

Sendo assim, a Agricultura Familiar foi selecionada como campo de estudo considerando sua importância tanto econômica como social, sendo esta responsável pela geração de postos de trabalhos, empregos temporários e é importante produtora de alimentos. Hoffmann (2014) mostra que, em 2006, a agricultura familiar, tal como definida na lei, produziu 33% do arroz em casca, 69,6% do feijão (considerados todos os tipos), 83% da mandioca, 45,6% do milho em grão, 14% da soja, 21% do trigo e 38% do café em grão, só para citar alguns produtos. Por outro lado, é composta por produtores individuais, cooperativas e associações que enfrentam significativas dificuldades no processo de gestão (BATALHA, e BUAINAIN, 2005).

AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA

O Brasil tem um total de 5.073.324 estabelecimentos agropecuários, que ocupam uma área total de 351,289 milhões de ha, ou seja, cerca de 41% da área total do país. Em relação ao levantamento anterior, feito em 2006, houve aumento de 5,8% na área ocupada, apesar da redução de 102.312 unidades rurais, destas propriedades 77% dos foram classificadas como agricultura familiar (CENSO AGROPECUÁRIO, 2017).

Em extensão de área a agricultura familiar ocupava, em 2017, 80,9 milhões de hectares, o que representa 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Conforme o censo, 15,1 milhões de pessoas estavam ocupadas em estabelecimentos agropecuários em 2017, redução de 1,4 milhões em comparação ao levantamento de 2006. Na agricultura familiar, a população ocupada caiu 2.166 milhões. Nos demais estabelecimentos, a oferta de trabalho cresceu e a população ocupada subiu mais 702,9 mil no período analisado (2006 a 2017). Conforme o censo, os agricultores familiares têm participação significativa na produção

dos alimentos que vão para a mesa dos brasileiros. Nas culturas permanentes, o segmento responde por 48% do valor da produção de café e banana; nas culturas temporárias, são responsáveis por 80% do valor de produção da mandioca, 69% do abacaxi e 42% da produção do feijão (CENSO AGROPECUÁRIO, 2017).

Diante dessa realidade é notória a importância da agricultura familiar na organização e na estruturação do espaço agrário no Brasil, mesmo que esta não tenha tido uma valorização no que tange as políticas públicas e na atuação do Estado Nacional de forma contínua.

A Lei da Agricultura Familiar 11.326/06 considera agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos (CENSO AGROPECUÁRIO, 2017):

- Não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 módulos fiscais;
- Utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do estabelecimento ou empreendimento;
- Tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; e
- Dirija o estabelecimento ou empreendimento com a família.

Para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2019) a agricultura familiar e a produção agrícola e pecuária realizada por pequenos produtores, empregando, em geral, mão de obra relacionada com o núcleo familiar, que possuem entre laços de sangue ou de casamento. Apresentando as seguintes características:

- Trabalho e gestão intimamente relacionados;
- Direção do processo produtivo assegurada diretamente pelos proprietários;
- Ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida;
- Trabalho assalariado complementar;
- Decisões imediatas, adequadas ao alto de imprevisibilidade do processo produtivo;

Sproesser et al. (2004) ressaltam que a agricultura familiar está diretamente relacionada ao desenvolvimento do país, uma vez que contribui para o crescimento econômico, como se verificou nos países desenvolvidos, possui a capacidade de organizar socialmente determinadas regiões, por se tratar de uma alternativa na construção de espaços para o homem do campo.

Os agricultores familiares são os que mais geram empregos no meio rural, fortalecem o desenvolvimento local, pois distribuem melhor a renda, são responsáveis por uma parcela significativa da produção nacional, respeitam o meio ambiente. Para a manutenção e desenvolvimento da propriedade rural, além da habilidade gerencial necessária, o produtor/administrador rural precisa distinguir a atividade familiar da propriedade, partindo para um conceito mais novo de empresa rural, em que se separam as duas, permitindo a avaliação de desempenho de cada atividade na empresa rural (LOURENZANI, 2008).

Nesse sentido, a hipótese que orienta esse estudo é:

H1: O processo de tomada de decisão na agricultura familiar difere entre os grupos “agricultores que participam de associações e cooperativas” e “agricultores que não participam de associações e cooperativas”.

Tal entendimento da identificação do processo de tomadas de decisão pode contribuir com o processo de fixação do homem no campo, reduzindo as assimetrias sociais e econômicas, visto que ao tornar a propriedade rural mais atrativa minimiza a sedução dos centros urbanos.

OBJETIVO

Este estudo tem por objetivo fazer uma análise comparativa do processo de tomada de decisão dos agricultores familiares que participam e aqueles que não participam de associações e cooperativas da região de Mossoró/RN.

METODOLOGIA

O delineamento da pesquisa foi teórico-empírico. Assim, com base em fundamentação teórica, a pesquisa foi realizada por meio de revisão de literatura e de pesquisa de campo no contexto do agronegócio com ênfase na agricultura familiar. Para tanto, a pesquisa é de caráter descritivo e quantitativo, que segundo Creswell (2010, 296p. Cap 1), “a pesquisa possui um enfoque descritivo, em que se relata o comportamento de uma determinada variável da amostra, utilizando instrumentos estatísticos para analisar as variáveis”.

A pesquisa de campo foi realizada para obter informações sobre uma determinada população, aqui os sujeitos vinculados à agricultura familiar da região de Mossoró – RN. De acordo com Andrade (2001), a pesquisa de campo se baseia nos fatos que refletem as decisões cotidianas dos pesquisados, sendo diretamente coletados no local dos fenômenos estudados. Participaram da pesquisa 137 sujeitos de localidades da região de Mossoró-RN.

As assertivas do formulário da Escala de Indicadores Qualitativa para Gestões Sociais, no constructo de Decisão, e orientadas pelo conceito: A autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais) (TENÓRIO, 2005), foram organizadas em uma escala *Likert*, variando de 1 a 5, sendo atribuído 1 para “discordo totalmente” e 5 para “concordo totalmente”. As assertivas foram as seguintes:

- As decisões sobre o que produzir são tomadas pelo proprietário principal.
- As decisões sobre compra de animais ou mudas são decididas pela família
- As decisões sobre compra de equipamentos são tomadas pelo proprietário principal
- Todas as decisões são tomadas pelo proprietário principal, mas a família sempre é consultada

Quando a opinião da família é diferente daquela defendida pelo proprietário principal, é a decisão do proprietário principal que prevalece.

Para a análise dos dados quantitativos foi utilizado o software IBM SPSS Statistics®, na versão 24.0. Na primeira fase, procurou-se analisar o perfil dos agricultores, através do número de respondentes em gráfico do Excel. Em seguida, foram analisadas as questões que envolvem as tomadas de decisão relacionadas à propriedade e a sua produção, neste último foi utilizado o Teste T para amostras independentes para analisar e comparar as médias obtidas entre os grupos.

População e local de estudo e abordagem:

Participaram da pesquisa 137 Agricultores familiares do Estado do Rio Grande do Norte, com mais de 2 anos de atividade no campo. O conceito utilizado para caracterizar os agricultores foi aquele proposto pela FAO/ INCRA (1994, p. 04):

- a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou casamento;
- a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família;
- a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva.

A abordagem dos sujeitos foi feita através de levantamento realizado das comunidades (assentamentos), que possuíam o perfil da população alvo, sendo delimitados os locais onde o questionário fora aplicado. As dificuldades encontradas mediante a aplicação do questionário foram a desconfiança dos sujeitos em responder o questionário narrado, a não interpretação de algumas questões, principalmente as que estavam invertidas, ficando assim muitos questionários com respostas vazias.

Para Hair et al. (2019), a falta de dados costuma ser um problema nas ciências sociais, quando os dados são obtidos através de pesquisas, que é o caso da medição escalas. Existem vários procedimentos ao enfrentar o problema de falta de dados: listwise, pairwise, substitua por mean e imputar uma resposta. Ou seja, a eliminação de variáveis ou substituição pelo valor médio das respostas das mesmas. Ainda segundo o autor, Hair et al. (2019), a média da amostra é controversa e deve ser evitada, pois reduz a variabilidade nos dados. Na maioria dos casos, é melhor se possível usar algum método para estimar uma resposta precisa para os dados ausentes ou codificá-los como ausentes para que possam ser considerados na análise.

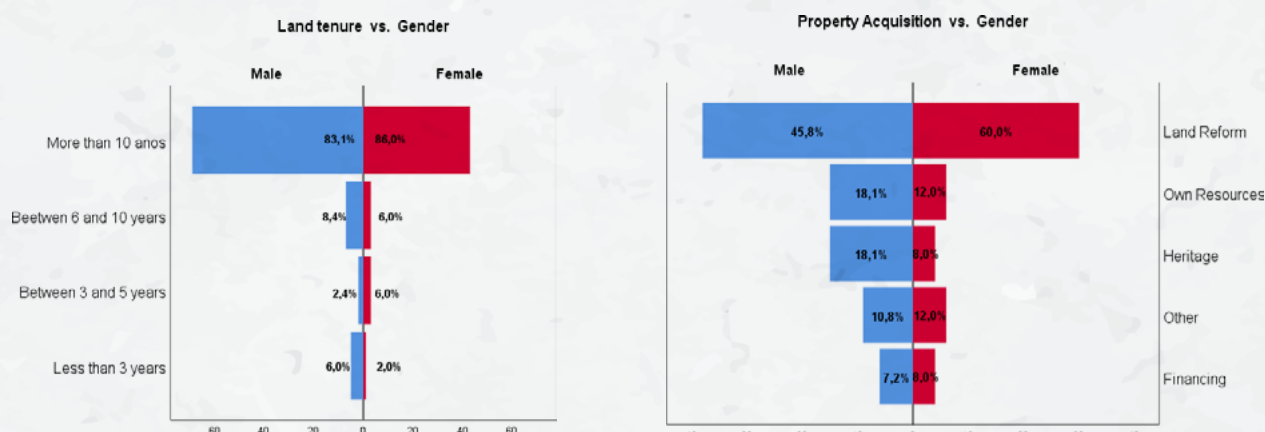
Nesse sentido, devido ao tamanho suficiente da amostra, a solução viável adotada foi a não inclusão dos sujeitos com respostas ausentes na planilha com as afirmações de análises. Conforme nos diz o autor, Hair et al. (2019), Portanto, evitou-se a substituição de dados ausentes, pois esse procedimento diminui a variabilidade dos dados e reduz a possibilidade de encontrar relacionamentos nos dados.

ANÁLISES

Caracterização da amostra:

O perfil dos respondentes encontra-se no Gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1 - Perfil dos respondentes



Fonte de Dados: Questionário de Pesquisa – Gestão e Cultura 2019

A maioria dos agricultores entrevistados é do sexo masculino, representando aproximadamente 62,4% do universo pesquisado. Noventa e dois dos agricultores respondentes estão na propriedade há mais de dez anos, e o acesso à terra foi, na maioria dos casos, por meio da reforma agrária (40,14%).

Participação em Associações e Cooperativas:

De acordo com a A. C. I. (2005), o início do movimento cooperativista no Brasil é de 1847, quando o médico francês, Jean Maurice Faivre, seguidor de Charles Fourier, fundou, com um grupo de europeus, nos sertões do Paraná, a colônia Tereza Cristina, organizada em bases cooperativas. Com vida curta, essa organização caracterizou-se como “elemento formador do florescente cooperativismo brasileiro”. Em Minas Gerais, as cooperativas agropecuárias surgiram a partir de 1907, com o objetivo de eliminar os intermediários da produção agrícola, que até então era controlada por estrangeiros. Também foram surgindo no Sul do Brasil, principalmente, nas comunidades de origem alemã e italiana, que já conheciam o sistema cooperativista europeu. Hoje o cooperativismo agropecuário está presente em todo território nacional, participando ativamente nas exportações, formando o segmento economicamente mais forte do cooperativismo brasileiro.

Rios (1998, citado por Cavalcanti (2006:12)) informa que o “Cooperativismo é uma doutrina econômica estruturada para a geração de riquezas por meio do livre associativismo entre pessoas que, espontaneamente, concordam em criar uma cooperativa, unidas pelos mesmos ideais e tendo os mesmos objetivos. O Cooperativismo, então, seria uma alternativa de exploração de atividade econômica que objetiva a satisfação das necessidades comuns de seus associados ou cooperados de forma conjunta e não com exclusividade para este ou aquele membro.

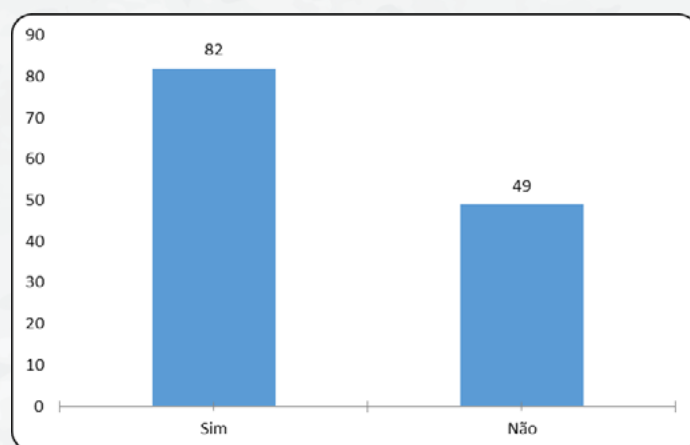
As associações de agricultura familiar que têm se formado em todos os estados brasileiros se constituem como organizações sociais ou de economia social que, como afirma Pimenta e outros (2006, p.84), “são aquelas que desenvolvem atividades econômicas caracterizadas pela gestão democrática e autônoma das organizações e pela primazia das pessoas sobre o lucro. Essas atividades seriam exercidas por sociedades cooperativas, organizações mutualistas e associações”.

Essas associações de economia solidária ou social, no caso das focadas em agricultura familiar, têm por princípio a cooperação cooperativa ou mútua. Benecke (1992, p.82), ao explanar sobre o assunto expõe-se que “cooperação cooperativa dá-se quando um grupo de indivíduos, legalmente independentes, toma a seu cargo, conjuntamente, uma empresa com a intenção de utilizar os serviços econômicos por ela proporcionados”.

Quanto ao associativismo rural, Sperry e outros (2003), afirmam que após a criação de associações formadas por pequenos agricultores, as lavouras desse tipo apresentaram-se como possibilidades bem maiores do que as de fundo assistencial. A exploração da formacoletiva do trabalho surgiu como fonte de renda e experimentação tecnológica para tornar sustentáveis algumas atividades de produção coletiva dessas associações. Sendo estas demonstradas com relevância para o melhoramento da economia solidária.

O gráfico 2 apresenta os pesquisados em grupos, no que se refere à participação em associações e cooperativas:

Gráfico 2 - Participação em associações e cooperativas



Fonte de Dados: Questionário de Pesquisa – Gestão e Cultura 2019

As maiorias dos agricultores entrevistados participam de associações e cooperativas, com 62 respondentes, e apresenta uma parcela de 38 respondentes, que não participam de associações e cooperativas. Apenas 2 respondentes, não responderam a essa questão e os questionários foram excluídos da amostra.

CENTRALIZAÇÃO DA DECISÃO:

Na agricultura familiar observa-se que o negocio é complexo devido à interação das necessidades da família (estilo de vida) com os requisitos da atividade (objetivos comerciais). Na agricultura patronal, verifica-se que a complexidade está mais presente no que se refere aos objetivos comerciais (JASEN, 2002). Senso assim, as operações que ocorrem no interior de uma propriedade rural na agricultura familiar, são normalmente influenciadas por agentes inseridos dentro deles.

Neste sentido, observa-se a importância da tomada de decisão como ponto básico da atividade administrativa e da gestão organizacional. De acordo com Freitas et al. (1997, p 51) “ a atividade de tomar decisões é crucial para as organizações. Essa atividade acontece todo o tempo, em todos os níveis, e influenciam diretamente o desempenho da organização”.

No que tange ao objetivo deste trabalho, os resultados dos testes de hipótese estão dispostos na Tabela 1 – Participa de associação e cooperativas e na Tabela 2 – Não participa de associação e cooperativas. Em todas as assertivas testadas, quanto maior a média obtida em um grupo, maior o grau de centralização da decisão em torno do proprietário principal.

Tabela 1 - Participa de associações e cooperativas

Assertivas	N	Média	Sig.	Sig. (2-Tailed)
Decisões sobre o que produzir são tomadas pelo proprietário principal	82	3,91	0,596	0,563
Decisões sobre compra de animais ou mudas são tomadas pelo proprietário principal	82	3,70	0,243	0,141
Decisões sobre compra de equipamentos são tomadas pelo proprietário principal.	82	3,91	0,846	0,929
Quando a opinião da família é diferente daquela defendida pelo proprietário principal é a decisão do proprietário principal que prevalece	82	3,44	0,352	0,429

Fonte: Pesquisa de Gestão e Cultura, 2019 - IBM SPSS Statistics© 24.0

Tabela 2 - Não participa de associações e cooperativas

Assertivas	N	Média	Sig.	Sig. (2-Tailed)
Decisões sobre o que produzir são tomadas pelo proprietário principal	49	4,06	0,596	0,566
Decisões sobre compra de animais ou mudas são tomadas pelo proprietário principal	49	4,10	0,243	0,141
Decisões sobre compra de equipamentos são tomadas pelo proprietário principal.	49	3,94	0,846	0,929
Quando a opinião da família é diferente daquela defendida pelo proprietário principal é a decisão do proprietário principal que prevalece	49	3,67	0,352	0,423

Fonte: Pesquisa de Gestão e Cultura , 2019 - IBM SPSS Statistics© 24.0.

Quanto a influência na tomada de decisão, com relação aos agricultores participarem ou não participarem de associações e cooperativas, a análise demonstra que as médias do Grupo 1 (participa de associações e/ou cooperativas), e o Grupo 2 (não participa de associações e/ou cooperativas), não apresentam diferenças estatisticamente significantes. Nas análises do teste T de igualdade de variância, observou-se que a significância dos testes (sig.) foram todas superiores a ($>0,05$), indicando que existe uma homogeneidade das variâncias das variáveis estudadas. Analisando as questões de tomada de decisão, observa-se que:

Sobre a assertiva As decisões sobre o que produzir são tomadas pelo proprietário principal, a média do grupo 1 (3,91) foi um pouco inferior à média do grupo 2 (4,06). A ausência da diferença estatística entre os grupos (sig. $>0,05$) sugere que os todos agricultores que concordam que as decisões sobre o que produzir são tomadas pelo proprietário principal.

A resposta dos pesquisados sobre as assertivas As decisões sobre compra de animais ou mudas são tomadas pelo proprietário principal e As decisões sobre compra de equipamentos são tomadas pelo proprietário principal são similares à questão anterior: a média obtida para os agricultores que participam de cooperativas e ou associações do grupo 1 (3,70) e (3,91), é inferior à média do grupo 2 (4,10) e (3,94), que não participa, o que poderia sugerir que esta decisão não é tão centralizada no grupo 1. No entanto, a significância do teste indica que estas médias não são estatisticamente diferentes, o que indica que as decisões sobre compra de animais ou mudas são tomadas pelo proprietário principal em ambos os grupos.

Por fim, quando há divergência de opiniões entre o proprietário principal e seus familiares sobre uma decisão, os dados indicam que, independentemente da participação em grupos comunitários, às decisões são sempre centralizadas no proprietário.

RESULTADOS

Podemos concluir que, mesmo que as associações e cooperativas apresentem múltiplas respostas aos problemas que são advindos da globalização, que geram empregos e principalmente tornaram-se contrapeso à concentração de riquezas, uma parcela significativa de 42 agricultores de uma amostra de 137 respondentes, não participam de associações e cooperativas. E dos 69 agricultores participantes, os mesmos não sofrem influências de tal participação na tomada de decisão na gestão de suas propriedades.

Utilizando-se dos múltiplos objetivos que permeiam as tomadas de decisão, no âmbito da agricultura familiar, tais como, objetivos pessoais, comportamento familiar, atitudes e necessidades familiares e principalmente a percepção de tais agentes (família), podemos observar ao final das análises que o perfil dos agricultores rurais da região de Mossoró/RN, apresenta um sistema de autoridade centralizador e autoritário em suas tomadas de decisão. O que vem de encontro com a Gestão Social, onde segundo Tenório et. al., 2013, “cabe lembrar que a tomada de decisão sobre estratégias é sempre coletiva, pode ser denominada heterárquica e baseada no interesse comum, ou seja, o grupo busca o que interessa ao coletivo (e assim se chega ao interesse individual) por meio do diálogo intersubjetivo”, ainda segundo Tenório (2013), “adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação”. Para o autor, sem essas condições, a tomada de decisão coletiva não poderia ser considerada como tal, e a ação comunicativa não se faria presente neste tipo de gestão, sendo esta uma decisão não orientada pela Gestão Social.

Trabalhos futuros podem ser desenvolvidos sob essa ótica, no que diz respeito a analisar quais os fatores que levam os agricultores dessa região a não participarem de associações e cooperativas, e aos que participam o porquê de não utilizarem as práticas cooperadas e associadas em suas tomadas de decisão. Tais estudos nos levarão a repensar e melhorar as práticas de tomadas de decisão, comercialização e integração dos sujeitos no âmbito da agricultura familiar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A C. I. – Aliança Cooperativa Internacional / **O. C. B.** – Organização das Cooperativas do Brasil. A Estrutura do Cooperativismo. Disponível em <<http://www.oces.org.br/cprtvsmo.nun>>. Consulta em 19/10/2005 e 07/09/2007.

ASTLEY, W. G. Toward na appreciation of colletive strategy. *Academy of Management Review*, v. 9, n. 3, p. 526-535, 1984.

ASTLEY, W. G.; **FOMBRUN, C. J.** Collective strategy: social ecology of organizational environments. *Academy of Management Review*, v. 8, n. 4, p. 576-587, 1983.

BENECKE, Dieter W.. **Cooperação & Desenvolvimento** – o papel das cooperativas no processo de desenvolvimento econômico nos países do Terceiro Mundo. *Debate 2 – Coleção Cooperativismo*. Assocene, 1992. 228 p.

CAPORAL, F.R., J.A. COSTABEBER. 2001. Agroecologia e desenvolvimento ruralsustentável: perspectivas para uma nova extensão rural. Porto Alegre: EMATER/RS, 36pp.

CENSO AGROPECUÁRIO 2019 https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3093/agro_2017_resultados_preliminares.pdf.

BATALHA, Mário Otávio; **BUAINAIN, Antônio Márcio;** **SOUZA FILHO, HM de.** Tecnologia de gestão e agricultura familiar. **Gestão Integrada da Agricultura Familiar. São Carlos (Brasil): EDUFSCAR**, p. 43-66, 2005.

CANÇADO, Airton Cardoso. Fundamentos teóricos da gestão social. 2011. Tese (Doutorado em Administração) □ Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, 2011.

CAVALCANTI, Marly e outros. Gestão Social, estratégias e parcerias – redescobrimo a essência da administração brasileira de comunidades para o terceiro setor. São Paulo: Saraiva, 2006. 321 p.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre, RS: Artmed, 2010. 296 p. Cap. 1.

CONTINI, E.; **ARAÚJO, J. D.;** **GARRIDO, W. E.** Instrumental Econômico para a Decisão na Propriedade Agrícola. In: **CONTINI, E.;** **ARAÚJO, J. D.;** **OLIVEIRA, A. J.;** **GARRIDO, W. E.**

Planejamento da Propriedade Agrícola: modelos de decisão. 2ª ed. Brasília: EMBRAPA- DDT, 1984.

FREITAS, H. et al. Informação e decisão: sistemas de apoio e seu impacto. Porto Alegre: Ortiz, 1997.

GASSON, R. 1973. Goals and values of farmers. *Journal of Agricultural Economics*. Ashford, v. 24, pp. 521-537.

GAUDIN, J. P. Gouverner par contrat 2. Ed Paris: Presses de Science Po, 2007.

JANSEN, Suzel Lisiane. Identificação e caracterização das atividades agropecuárias nos municípios gaúchos: uma comparação com indicadores socioeconômicos. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre, 2002.

KAGEYAMA, A. et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G.; GASQUES, J.G.; VILLA VERDE, CM. **Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990. p.113-223.

KIMURA, H. 1998. Administração de riscos em Empresas Agropecuárias e Agroindustriais. São Paulo. CADERNOS DE PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. v.1, n.7, pp. 51-61.

KEENEY, Ralph L. (1998). Value-Focused Thinking: A Path to Creative Decision-making. Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts, London, England.

LIMA, A.P. de., N. BASSO, P.S. NEUMANN, A.C. dos Santos, A.G. Muller. 2005. Administração da Unidade de produção familiar: modalidades de trabalho com agricultores. 3. ed. Ijuí: Editora UNIJUI. 224 pp.

LIPTON, M. 1982. Games against nature: theories of peasant decision-making. IN: HARRIS,

J. Rural development: theories of peasant economy and agrarian change. London: Hutchinson University Library pp. 258-268.

LOURENZANI, W. L. et al. A qualificação em gestão da agricultura familiar: a experiência da Alta Paulista. *Revista Ciência em Extensão, São Paulo*, v.4, n.1, p.62-76, 2008.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento 2019. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1> **MACHADO, J.A.D.** 1999. Análisis del Sistema Información-Decision en Agricultores de Regadío del Valle Medio del Guadalquivir. Córdoba/España: ETSIAM. Tesis Doctoral, 307 pp.

MELO, V. L. F. Influência das características dos sistemas de gestão no processo sucessório de unidades de produção familiares em São Luiz Gonzaga, RS. Dissertação (Mestrado em Agronegócio) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003. **PIMENTA, Solange Maria, SARAIVA, Luiz Alex Silva e CORRÊA, Maria Laetitia.** **Terceiro Setor – dilemas e polêmicas**. São Paulo: Saraiva, 2006. 262 p.

RATHMANN, R. Identificação dos fatores e motivações relacionados ao processo de tomada de decisão dos diferentes agentes da cadeia produtiva do biodiesel do rio grande do sul. Dissertação (mestrado em agronegócio) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

RODRIGUES Ocaña, A. 1996. Propuesta Metodológica para el Análisis de la Toma de Decisiones de los Agricultores: aplicación al caso del regadío extensivo cordobés. Córdoba/España: ETSIAM. Tesis Doctoral. 221 pp.

ROY, Bernard. (1994). On Operational Research and Decision Aid. *European Journal of Operational Research*. Nº 73. 23 – 26.

ROY, Bernard. (1996). Multicriteria Methodology for Decision Aiding. IN: __ Multicriteria Methodology for Decision Analysis. Kluwer Academic Publishers. XV – XX. **SANTOS-FILHO** J.C. Flexibilidade na organização do trabalho em sistemas de produção de leite no norte do Paraná – Brasil e no departamento de La Loire – França. 2012. 85f. Tese (Doutorado em Zootecnia) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012.

SIMON, H. A. 1970. Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 278 pp.

SIMON, H. A. Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979. 311 p.

SCHNEIDER, José Odelso. Democracia, participação e autonomia cooperativa. São Leopoldo: Unisinos, 1999, p.13.

SPROESSER, Renato Luiz et al. Modelo de planejamento estratégico para agricultura familiar coletiva. IV Simpósio sobre Recursos Naturais e SócioEconômicos do Pantanal, 2004.

SOUZA, A.R.L.de. 2012. Variáveis que influenciam a tomada de decisão do agricultor pela produção orgânica. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 50. Vitória: SOBER. Disponível em: <http://www.itarget.com.br/newclients/sober.org.br/congresso2012/>. Último acesso: Agosto 2012.

SOLANO, C.; LEÓN, H.; PÉREZ, E.; HERRERO, M. Who makes farming decisions? A study of Costa Rican dairy farmers. Agricultural Systems, n.67, p.181-199, 2001.

SOLANO, C.; LEÓN, H.; PÉREZ, E.; HERRERO, M. The role of personal information sources on the decision-making process of Costa Rican dairy farmers. Agricultural Systems n.76, p. 3-18, 2003.

SOLANO, C.; LEÓN, H.; PÉREZ, E.; HERRERO, M. Who makes farming decisions? A study of Costa Rican dairy farmers. Agricultural Systems, n.67, p.181-199, 2001.

SPERRY, Suzana, **CARVALHO Júnior**, Carlos H. T. & **MERCOIRET**, Jacques. Ações coletivas praticadas pelos produtores rurais. Distrito Federal: Embrapa, 2003. 150 p.

OLIVEIRA, L. M. A informação como instrumento para tomada de decisão do agricultor de Giruá no estado do Rio Grande do Sul – Brasil. Dissertação (Mestrado em Agronegócio) universidade federal do rio grande do sul. Porto alegre, 2007.

TENÓRIO, F. (2005) (Re)visitando o conceito de gestão social. desenvolvimento em questão, 5, 101–124. **VILLELA**, L.E.(2008) Redes empresariais como germe da gestão social e do desenvolvimento local: o caso de Nova riburgo R . n: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão social, 2, Palmas (TO). Anais...

TENORIO, F.; CANÇADO, Airton C.; SAUSEN, Jorge O.; VILLELA, Lamounier E. Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2013

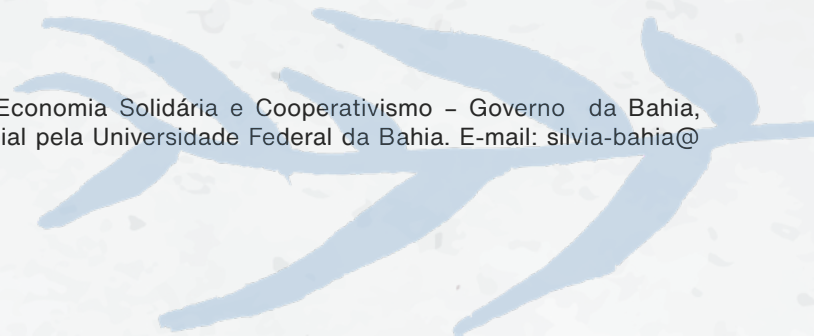


CENTROS PÚBLICOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA
NA BAHIA: AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS DE
UMA DÉCADA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL DE
ASSISTÊNCIA TÉCNICA A EMPREENDIMENTOS
POPULARES

*PUBLIC CENTERS OF SOLIDARITY ECONOMY IN
BAHIA: ADVANCES, LIMITS AND CHALLENGES
OF A DECADE OF GOVERNMENT ACTION
OF TECHNICAL ASSISTANCE TO POPULAR
ENTERPRISES*

Silvia Maria Bahia Martins¹

1 Técnica da Superintendência de Economia Solidária e Cooperativismo – Governo da Bahia, mestra em Desenvolvimento e Gestão Social pela Universidade Federal da Bahia. E-mail: silvia-bahia@hotmail.com



RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o percurso da ação governamental de assistência técnica a partir da atuação dos Centros Públicos de Economia Solidária – Cesols, delineando os desafios, os avanços e as limitações após uma década de implantação. Busca-se, por meio de estudo exploratório, refletir sobre o fenômeno a partir das fases do ciclo de políticas públicas, advindo do olhar de uma componente da equipe técnica. A iniciativa dos Cesols, como acontece na Bahia, não encontra precedentes no país, tanto em termos de investimento público, bem como de arranjo institucional, calçado no uso de dispositivo como contrato de gestão. Estudo ainda incipiente, revela a importância de visitar o que já foi construído em termos de comportamento governamental e situar o que se quer daqui por diante.

Palavras-chave: economia solidária, Cesol, política pública, assistência técnica.

ABSTRACT

This article aims to analyze the course of government technical assistance action based on the performance of the Public Centers for Solidarity Economy - Cesols, outlining the challenges, advances and limitations after a decade of implementation. Through an exploratory study, we seek to reflect on the phenomenon from the stages of the public policy cycle, arising from the view of a component of the technical team. The Cesols initiative, as it happens in Bahia, is unprecedented in the country, both in terms of public investment, as well as institutional arrangements, based on the use of devices such as the management contract. A still incipient study, reveals the importance of visiting what has already been built in terms of governmental behavior and situating what is wanted from now on.

Keywords: solidarity economy, Cesol, public policy, technical assistance.

INTRODUÇÃO

O incentivo a empreendimentos de economia solidária por meio de políticas públicas tem se apresentado como fenômeno novo no quadro da administração pública brasileira contemporânea. Experiências municipais, como as de Porto Alegre (1993-2004), São Paulo (2001-2004), Recife (2001-2004) e, a estadual, como a do Rio Grande do Sul (que entre 1998 e 2002 enfatizou ações de desenvolvimento econômico voltadas para a economia popular) foram pioneiras na abordagem de ações programáticas de geração de trabalho e renda, bem como no apoio à capacitação de grupos produtivos associativos. No âmbito nacional, a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (2003-2018) tornou-se um marco histórico-institucional em função de ter inaugurado uma nova forma de intervenção do Estado nas políticas de geração de trabalho e renda, as quais assumiram oficialmente o trabalho associativo como estratégia de enfrentamento ao desemprego para além da relação assalariada (FRANÇA FILHO, 2006). E é na Bahia que a entrada da economia solidária na agenda governamental assumiu contornos singulares.

O alcance geográfico, o volume de recursos investidos, a regulamentação de leis estaduais específicas voltadas para a economia solidária e o cooperativismo, a constituição de equipamentos de assistência técnica, como os Centros Públicos de Economia Solidária (Cesols), fazem da política estadual algo sem precedentes no país. E é sobre os Cesols que este relato de experiência vai se ater, tratando o percurso da ação governa-

mental e apresentando os avanços, desafios e os limites por que passou em uma década de implementação. A estrutura do artigo compreende oito partes, quais sejam: a introdução; a orientação metodológica; dois tópicos de contextualização dos principais temas que direcionam o artigo – políticas públicas e assistência técnica gerencial; uma seção de cunho tendencialmente descritivo sobre Cesol; um tópico que contempla reflexões sobre as repercussões de uma década de Cesol; em seguida, as considerações finais e as referências bibliográficas fecham o texto.

METODOLOGIA

Para esse texto, compreende-se que a análise de políticas públicas é um campo multidisciplinar e multidimensional, sendo um tema controverso e com diferentes vertentes (SOUZA, 2006). Parte-se do clássico conceito de Dye (1976), que busca descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz. Esse perfil de análise lida com papel importante: amplia o conhecimento da ação do governo (visão descritiva) e pode ajudar os tomadores de decisão (*policy makers*, no original) a qualificar as políticas públicas (visão prescritiva) (DAGNINO, 2015). Tal perspectiva é convergente com a de Celina Souza (2006), que compreende as políticas públicas como “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p.26). Para esta autora, as políticas públicas, em grande medida, traduzem as plataformas eleitorais em planos, programas, projetos, os quais produzirão resultados e mudanças objetivas na realidade. Ela também pontua os seus elementos constituintes – as políticas públicas envolvem diversos atores, são abrangentes, lidam com ação intencional, são de longo prazo, implicam implementação e avaliação, e há a distinção entre o que o governo pretende fazer e o que realmente faz.

A análise da ação governamental aqui proposta está calçada na concepção de ciclo desenvolvido por Rua (2014), a qual compreende a política pública como resultante de atividades políticas que formam um processo político não linear, em que o ponto de partida não está claramente definido, as etapas podem ou ocorrer simultaneamente ou se apresentar superpostas. Para tanto, a abordagem lida com a identificação do ciclo de operação dos Cesols, no período entre 2008 e 2020, com base no modelo teórico de fases proposto pela autora, qual seja: a) a formação da agenda, quando uma situação qualquer passa a ser percebida como problema político enquanto tal; b) a formação das alternativas, que ocorre quando o problema é incluído na agenda governamental, e os atores envolvidos começam a apresentar propostas para sua resolução, combinando interesses diversos até a chegada de uma solução aceitável e que envolve c) a tomada de decisão sobre qual rumo tomar; d) a implementação da política é fase na qual as intenções deixam de ser intenções e são convertidas em intervenções na realidade; o monitoramento é o mecanismo pelo qual se gerencia as políticas públicas e tem condições de apreciar os processos, os resultados e o comportamento do ambiente da política; e) e a avaliação, que tem a função de julgar, por meio de critérios, os resultados da política; ela, juntamente com o monitoramento, permite ajustar o percurso, subsidiando os tomadores de decisões de informações úteis.

Optou-se para esse artigo por uma breve perspectiva descritiva da análise do ciclo da ação dos Cesols, a qual transita sobre conteúdos de funcionamento da estrutura administrativa e de aspectos do processo de tomada de decisão, percebendo-os inter-relacionados. Trata-se de um estudo de natureza exploratória já que proporciona uma visão geral acerca de um tema ainda genérico, criando as condições aproximativas ao tema, que é ainda pouco explorado (GIL, 2016). Recorre-se, assim, ao levantamento bibliográfico e à análise documental.

A partir daqui são salientadas limitações específicas por que passa essa análise. Uma delas é decorrente da distância mínima da pesquisadora, que também é integrante do corpo técnico que monitora o objeto de es-

tudo. Tal condição implica, em termos epistemológicos, um tipo de movimento sujeito-objeto relacionado a distanciamento e aproximação, característica essa que pode trazer vantagens e prejuízos à pesquisa. Aqui, parte-se da hipótese que acionar a posição de técnica²² e todo o repertório acumulado ao longo de anos permite trânsitos que talvez outra posição social não o fizesse, considerando que a pesquisa nunca é um processo neutro ou imparcial. E como “só existe objeto em relação a um sujeito (que observa, isola, define, pensa) e só há um sujeito em relação a um meio ambiente objetivo (que lhe permite reconhecer-se, definir-se, pensar-se, etc., mas também existir)” (MORIN, 2005, p. 41), não se pode negar a visita, em momentos do texto, ao lugar de participante, a qual se atenta a elementos da memória pessoal, da observação, de entrada no campo empírico.

A outra limitação é que embora o Cesol seja uma ação programática, compreendida ao longo de anos sob a guarda de Programas com nomenclaturas e fontes orçamentárias diferentes, sua análise, no presente artigo, será guiada pelo repertório da noção de política pública. A envergadura, a escala territorial, o investimento, a quantidade de pessoas que arregimenta, sua projeção são elementos que justificam essa escolha que, apesar de intencional, lida com parcialidades.

CONTEXTUALIZAÇÃO

ASSISTÊNCIA TÉCNICA GERENCIAL

Assistência técnica não é um termo autoexplicativo. Seu significado depende, em grande medida, do complemento que a expressão venha a agregar. Além da semântica, há questões sobre o campo que a ronda: qual seria o seu limiar diante de conceitos como assessoria, intervenção, extensão? Em termos gerais, o uso da terminologia está atrelado a outra denominação, que é a extensão rural. No Brasil, a origem dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - Ater situa-se no final dos anos 1940, quando o empresário estadunidense Rockefeller recomendou ao governo mineiro a criação de instituição que atuasse em prol da melhoria das condições sociais e econômicas do meio rural (CASTRO; PEREIRA, 2017). Estava em pauta a difusão de um determinado modelo de desenvolvimento que privilegiava o processo de transferência de tecnologias, máquinas e insumos agrícolas importados dos países centrais do capitalismo, com atenção aos Estados Unidos, e acolhidos pelos governos e instituições de ensino, em especial, da agronomia, nos países periféricos sob o discurso de modernização agrícola com vistas a interferir na ampliação da base de produção de alimentos. De um lado, multinacionais ampliaram seu escopo de negócio – uso de sementes aperfeiçoadas (que depois desencadearam os transgênicos) e agrotóxicos – e de perspectiva: implantação de receituário da monocultura, do agronegócio, tornando a agricultura uma atividade dependente de insumos e tecnologias externos. À época, ascendeu um modo específico de proceder do/a profissional extensionista junto aos/às agricultores/as. Revolução Verde foi o nome dado a todo esse movimento. O governo brasileiro, em paralelo, subsidiou o crédito rural como instrumento de “tirar a agricultura do atraso”, principalmente entre os anos 1960 e 1986. O que fica evidente é que nesse período o Estado centralizou a política agrícola por meio da institucionalização de órgãos públicos, dentro de uma perspectiva desenvolvimentista, importada e subordinada a grandes conglomerados.

Diante desse quadro, Paulo Freire posicionou-se com a obra “Extensão ou Comunicação?”, no final dos anos 1960. A acepção “extensão” indicava, para Freire (1977), uma ação de estender algo a alguém, o que leva a

2 A servidora atua na Sesol desde 2009. Entre 2009 e 2013, esteve atrelada à operação do Cesol Estadual, implementado pela administração direta; a partir de 2016 até o presente momento faz parte da Comissão de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos contratos de gestão dos Cesols operados por Organizações Sociais.

refletir sobre práticas de transmissão de um conhecimento do sujeito superior ativo, aquele que estende, para um sujeito inferior passivo, o qual é recipiente do conteúdo. E, assim, Freire chegou à conclusão que o conceito de extensão não correspondia a um que-fazer educativo-libertador. Ele então sugere ao/à educadora assumir o conceito de comunicação, o qual “se recusa à ‘domesticação’ dos homens” (FREIRE, 1977, p.24), alcançando uma busca permanente de seu Ser Mais por meio de educação como prática de liberdade. No âmbito da comunicação, educador/a e educando/a assumem papéis protagonistas, dialogam ativamente no processo em que ambos ensinam e aprendem e percebem que nenhum dos dois sabe tudo ou nada sabe. Não haveria, portanto, substituição, adaptação ou transferência de conhecimento por outro, como está implícito no conceito de extensão. Desse modo, qual seria o caminho para uma educação de cunho técnico e viés humanista, a ser percorrido por um/a profissional como o extensionista? “Não há técnica neutra, assexuada”, afirma Freire (1977, p.34). E aí ele aponta que a educação popular deve ter como objetivo fundamental o aprofundamento da tomada de consciência da realidade na qual e com a qual as pessoas estão por meio da problematização ser humano – mundo ou do ser humano em suas relações com o mundo e com os demais seres humanos. E aponta: “a assistência técnica, que é indispensável, qualquer que seja o seu domínio, só é válida na medida em que o seu programa, nascendo da pesquisa do ‘tema gerador’ do povo, vá mais além do puro treinamento técnico” (FREIRE, 1977, p.88). E isto implica questionar e compreender criticamente as implicações da técnica e do seu uso, bem como partir do nível em que os/as educandos/as se encontram e não daquele em que o/a educador/a julgue que deveriam estar.

Com a crise fiscal dos anos 1980, a oferta de Ater por organismos públicos passou a ser reduzida, extinta ou a sofrer contínuos desmontes. Quando os governos diminuíram sua atuação nessa área, algumas das atividades foram ressignificadas e assumidas por empresas e indústrias, as quais passaram a realizar treinamentos e vendas de equipamentos e insumos agrícolas. Em outros termos: o mercado privado passou a prover serviços a agricultores/as mais tecnificados/as e capitalizados/as (PEIXOTO, 2008). Os/as pequenos/as produtores/as rurais tornaram-se, portanto, os/as mais prejudicados/as, não supridos/as de serviços gratuitos. Somente em meados dos anos 1990, após disputas e debates no âmbito da sociedade civil e poder público, o governo federal criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, voltado para o segmento da agricultura familiar. Seu objetivo era conciliar crédito e apoio institucional para os pequenos produtores rurais. Os avanços, as lacunas e as contradições advindas com a introdução do Pronaf abriram caminhos para o debate acerca do modelo da oferta dos serviços de assistência técnica. Nos anos 2000, o retorno do debate em torno do desenvolvimento rural (CASTRO; PEREIRA, 2017) implicou a busca por um novo modelo de Ater pública. Tal movimento, orquestrado por atores públicos e da sociedade civil, alavancou a assunção da Política Nacional de Ater, que ganhou força com a publicação da lei³; esta promove a pauta da sustentabilidade, aliada da produção de base agroecológica e da gestão democrática e com controle social. A partir de então, a Ater pública passou a ser destinada exclusivamente para a agricultura familiar. Organizações estatais e não estatais foram incluídos no rol dos atores que passaram a implementar tais serviços, viabilizadas por diversas formas de financiamento⁴.

O que fica evidenciado, nesse breve histórico, é que o termo “assistência técnica” lida com usos diversos e até controversos. Já a assistência técnica gerencial é um perfil de serviço neófito, que desbrava uma discussão recente e não consolidada, inclusive para os movimentos sociais. No âmbito governamental, eis aqui o texto seminal, constante no primeiro termo de referência voltado à implantação de Cesol por meio de contrato de gestão:

3 Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010.

4 Governos, companhias comerciais, associação de produtores rurais, organizações da sociedade civil, empresas de consultoria (CASTRO; PEREIRA, 2017).

A assistência técnica gerencial é aqui considerada como um processo educativo de difusão de tecnologias adequadas às características organizacionais dos empreendimentos associativos populares e solidários e apropriadas ao seu desenvolvimento e fortalecimento. Visa à universalização do conhecimento e a disponibilização de ferramentas de gestão, culminando na inclusão socioprodutiva dos/as beneficiários/as. A abordagem da assistência técnica pelo Cesol, assim, intenciona criar as condições para a autodeterminação dos públicos beneficiários pela via do trabalho associado.

O fim colimado pelas atividades de Assistência Técnica é a execução de uma ação estruturante, com base no conhecimento e valorização das potencialidades locais, da organização dos trabalhadores e trabalhadoras numa perspectiva emancipatória, visando resultados que compreendem a formação política, gerencial e técnica e o fomento às ações sócio-produtivas, geradoras de trabalho e renda, voltadas para os grupos produtivos; a articulação entre diversos atores públicos e privados; e a construção de outro modelo de desenvolvimento (BAHIA, 2012).

Se a Ater convencional prima pelo atendimento aos pequenos produtores e à propriedade rural no que tange às atividades agrícolas/produtivas ali desenvolvidas, à assistência técnica gerencial propõe-se investir esforços em torno do fortalecimento de grupos produtivos e do aperfeiçoamento das atividades não agrícolas, a exemplo da gestão, comercialização, inserção de produtos nos mercados, fortalecimento de vínculos grupais, aprimoramento de processos e produtos, articulação interinstitucional. Esse foi o esforço inicial no âmbito da política de inclusão socioprodutiva para criar repertório e assim viabilizar mecanismos voltados ao atendimento específico de grupos produtivos vulneráveis nos centros urbanos.

POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NA BAHIA

Novas relações Estado - sociedade têm sido traçadas no Brasil contemporâneo, em especial, pela intensidade das reivindicações dos movimentos sociais organizados, pela assunção de novas pautas do setor privado, bem como pela maturação das instituições democráticas. O Estado, por um lado, tem reconhecido que não é capaz de avocar exclusivamente a formulação e a implementação de políticas públicas e a tomada de decisões sobre questões do conjunto da sociedade. Por outro lado, a expansão e a intensificação dos canais de participação, a apropriação de processos de gestão social têm viabilizado o exercício da influência pela sociedade civil organizada, o que tem propiciado interação com os governos de forma a pautar reivindicações e demandas. Os governos, então, são instados a incluir novos sujeitos e a revisar a orientação das políticas públicas até então desenvolvidas. A política de economia solidária é forjada nesse escopo.

Definir o que é (e o que não é) economia solidária é motivo de negociação e disputa entre os seus diversos praticantes e pesquisadores/as. Não caberia defini-la de modo meramente prescritivo, e se assim o fizesse, poder-se-ia cair numa armadilha. O que aparenta consenso é que a terminologia busca prover nome ao fenômeno que assumiu renovada projeção nas áreas política, social e econômica, e que passa a ser identificado/reconhecido por e a (auto) identificar/reconhecer diversidade de manifestações de associativismo econômico no Brasil, “seja pela recriação de práticas tradicionais, seja pela emergência de formas inovadoras” (CUNHA; SANTOS, 2011). Ao mesmo tempo, a acepção indica movimento, prática, conceito, modo de gestão, o que demonstra o quanto o campo é dinâmico, lida com (des)continuidades, imprecisões, “que não está pronta ainda; está em processo” (CORAGGIO, 2003, p.36).

Já de antemão se percebe que a economia solidária é caracterizada pela multiplicidade de atores, advindos de diversos segmentos, e que se expressam na diversidade de iniciativas e experiências, além de ser um campo teórico-experimental, organizacional e acadêmico, no qual as concepções e os sentidos convivem,

convergem, se chocam. Para esse momento, é importante anunciar que uma de suas principais finalidades é a geração de trabalho e renda.

Quanto à política pública na Bahia, a Superintendência de Economia Solidária e Cooperativismo (Sesol) da Bahia, implantada em 2007 no âmbito da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (Setre), foi uma resposta às reivindicações de setores populares organizados: em 2006, carta foi encaminhada ao governador recém-eleito, o mesmo que quando ministro do Trabalho e Emprego (MTE), em 2003, foi provocado pelo movimento social e instituiu, na esfera federal, a hoje extinta Secretaria Nacional de Economia Solidária – Senaes⁵.

À época do início das atividades da Sesol, como é próprio do rito da administração pública, estava em vigência Plano Plurianual – PPA, 2004-2007, elaborado pelo corpo funcional da gestão precedente. Este, portanto, não versava sobre diretrizes e destinação de orçamento para a pasta da economia solidária. Ainda assim, no ano de 2007, foram arregimentados R\$ 215 mil para organização da equipe, planejamento e estruturação das ações, bem como articulação de parcerias. Com a deflagração do PPA 2008 – 2011, a Sesol contou com previsão orçamentária e elenco de diretrizes e ações. Neste ínterim, R\$ 17.610.769,47 foram empenhados pela Setre para execução da política pública de economia solidária, sob a guarda do Programa Bahia Solidária. Neste lapso temporal, foram sancionadas a Lei Estadual nº 11.362/2009 (BAHIA, 2009), que criou a Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo, e a Lei Estadual de Economia Solidária nº 12.368/2011 (BAHIA, 2011), que dispõe sobre a Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado da Bahia e do Conselho Estadual de Economia Solidária. Até aqui, o direcionamento das ações era voltado à criação de estratégias de incubação⁶ de empreendimentos, implantação de Cesols pela via da administração direta, fortalecimento de finanças solidárias e microcrédito (como os Programas CrediBahia e CrediSol, este último criado em 2009 e voltado para financiamento de associações e cooperativas), promoção de eventos de grande monta (como mostras nacionais e feiras estaduais), além de apoio direto às organizações produtivas com especial ênfase na Ação Bahia Solidária, uma articulação com a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR, que atuou junto aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento.

No PPA 2012 – 2015, a economia solidária tornou-se um dos eixos do macro e intersetorial Programa Vida Melhor, que pautou a inclusão socioprodutiva como via de inserção laboral para pessoas empobrecidas. Tal proposta foi ancorada em aporte significativo de recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do Estado da Bahia (FUNCEP). Neste período, ações e parcerias inovadoras foram desenvolvidas, como a deflagração de editais, a exemplo do apoio a projetos produtivos para mulheres rurais (edital 01/2012 em parceria com duas outras secretarias de governo), o de apoio a reciclagem (edital 08/2012), o dois editais de redes de economia solidária (edital 01/2012 e 01/2013), o voltado para empreendimentos de matriz africana (edital 01/2014). Houve também parcerias com a extinta Senaes, no governo federal, que concentrou ações de combate ao racismo institucional, apoio aos Cesols (já sob os moldes da administração indireta) e estruturação de rede de catadores de resíduos sólidos na Bahia.

Durante a vigência do PPA 2016-2019, os efeitos da crise conjuntural motivaram sucessivos contingenciamentos de recursos do erário, o que causou bruscas mudanças no quadro orçamentário inicialmente previsto.

5 A estrutura da Senaes manteve-se de 2003 a 2018, doze desses anos tendo o economista e sociólogo Paul Singer à frente da pasta; a Secretaria, que ocupava o antigo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), foi extinta no governo Temer. Quando da transição ministerial gestão 2019 – 2022 e também extinção do MTE, as atividades a ela vinculadas foram dispersas em diversos Ministérios, em especial, o da Cidadania, restritas à política de assistência social.

6 Incubação é, ao mesmo tempo, um perfil de metodologia de trabalho e um processo educativo que visa dar suporte e acompanhamento sistemático a empreendimentos. No caso da economia solidária, ela foi/tem sido desenvolvida predominantemente por instituições de ensino, especialmente por meio das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – ITCPs.

Ainda assim, a Sesol manteve as atividades de assistência técnica, de microcrédito, de promoção de eventos e de acompanhamento dos convênios e contratos.

A propósito, a Sesol, desde a última alteração regimental da Setre, em 2017, é constituída por cinco coordenações – Coordenação de Fomento e Inovação (Cofes), Coordenação de Microcrédito e Finanças Solidárias (Comfis), Coordenação de Formação e Divulgação (COFD), Coordenação de Assistência Técnica e Inclusão Socioprodutiva (Catis), Coordenação de Informações Estratégicas, Monitoramento e Avaliação (Ciema) – as quais estão com a incumbência de dar seguimento às ações dos eixos orientadores da política governamental.

Ademais, duas Conferências Públicas de Economia Solidária, anos 2010 e 2014, foram realizadas em conjunto com a sociedade civil, sob a regência do Conselho Estadual de Economia Solidária. Em períodos intercalados, a Sesol tornou-se responsável por funções na Rede Nacional de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. Entre 2007 e 2013, a execução da despesa orçamentária da Sesol foi de R\$ 45.325.734,75 (BAHIA, 2014); entre 2014 e 2019, R\$ 104.684.131 foram investidos nas iniciativas por meio de contratos e convênios.

CENTROS PÚBLICOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Nas próximas seções, abordar-se-á o ciclo do Cesol, evidenciando os formatos administrativos e a tomada de decisões no decurso dos doze anos da ação governamental.

CESOLS OPERADOS PELA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

A Carta do Fórum Baiano de Economia Solidária, como ficou conhecido o documento endereçado a Jacques Wagner e que elenca as reivindicações do movimento para a construção da política estadual, já identificava a baixa qualificação de segmentos vulneráveis para enfrentar as complexidades do mundo do trabalho contemporâneo e nominou os Centros Públicos de Economia Solidária como alternativa. A menção fazia referência aos pioneiros equipamentos homônimos instalados pela Senaes, de forma predominante em municípios do Sul e do Sudeste do país. Aqui é inaugurada a apresentação do ciclo do Cesol na Bahia, quando o movimento social influencia a **formação de agenda** em torno de processos formativos e de capacitação para empreendimentos produtivos.

Até 2007, não havia dados suficientes para compreender o fenômeno em suas diversas faces⁷. Se já se observava a baixa longevidade dos pequenos negócios empresariais (BRASÍLIA, 2004)⁸, os quais lidavam com organismos de referência, supunha-se cenário mais árido enfrentado por empreendimentos populares, que não contavam, em sua grande maioria, com qualquer apoio institucional. A escassez e/ou inadequação de acompanhamento técnico de iniciativas populares era percebida como fator que impactava na sobrevivência dos grupos; outras variáveis combinadas como a carência de formação técnica e sociopolítica, as dificuldades de

7 A Senaes promoveu dois mapeamentos nacionais, em 2007 e 2013, os quais buscaram identificar os perfis de iniciativas e empreendimentos constituintes do movimento de economia solidária. No primeiro, foram mapeados 1.611 empreendimentos na Bahia; no segundo, foram coletados dados de 1.456.

8 Estudos do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas apontavam que o micro e pequeno negócio tendia a sucumbir em 5 anos quando não havia planejamento prévio, gestão do negócio e políticas governamentais de apoio (BRASILIA, 2004).

acesso a crédito ajustados ao perfil dos segmentos, o baixo acesso a tecnologias apropriadas de gestão e de produção, a dificuldade de acesso a mercados só potencializavam o quadro macro. O reconhecimento das condições gerais de sustentabilidade dos negócios associativos corroborou para a implantação dos Cesols e viabilizou a **formação de alternativa**.

Diante deste cenário, o Cesol foi planejado como espaço multifuncional que dispunha de base de serviços voltados para as especificidades dos empreendimentos, de estrutura física de formação em comercialização (Espaço Solidário) e de capacitação no mundo digital (parceria com a Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia), de ambiente propício para realização de eventos, comerciais e de articulação. Na Bahia, a fase de **implementação** do Cesol foi iniciada em 2008 e deu-se pela administração direta do governo. Nesse modelo, duas modalidades foram desenvolvidas: Cesol de abrangência estadual, com sede em Salvador, e Cesols Territoriais, lotados nos territórios de Feira de Santana e Vitória da Conquista⁹.

A metodologia proposta era formada por circuito de atendimentos, que se iniciava com o primeiro contato realizado pelo agente de desenvolvimento, que confeccionava diagnóstico socioeconômico do empreendimento; este/a técnico/a registrava num documento o perfil das demandas e das reivindicações para, posteriormente, deflagrar as consultorias especializadas, a serem ministradas por outros membros do corpo técnico do Cesol, composto por profissionais com formações diversas. As atividades desenvolvidas pela equipe estavam atreladas ao fortalecimento dos vínculos interpessoais; à orientação jurídica, gerencial, contábil, em design e comunicação dos produtos; à formação em comercialização e técnicas de vendas; à orientação de acesso ao crédito.

Os públicos atendidos pelos Cesols eram os empreendimentos coletivos populares. Desse modo, associações, cooperativas, redes de economia solidária e comércio justo, grupos informais podiam solicitar visitas técnicas (atendimento sob demanda). Quando possível, ocorria a busca ativa, ou seja, a equipe Cesol ia a campo, identificava as necessidades e intervinha junto aos empreendimentos. Esses estavam inseridos nos mais diversos sistemas produtivos, a exemplo dos ramos da alimentação, dos resíduos sólidos, de prestação de serviços, da agricultura familiar, com maior incidência na seara das manualidades, confecções e decoração.

Como experiência primeva no âmbito do governo do estado, os Cesols operados via administração direta tornaram-se modelo no que tange à configuração de metodologia de trabalho, à condução de atividades de formação, à formatação do Espaço Solidário – ambiente físico dentro da estrutura do Cesol destinado à experimentação e à formação em comercialização, como uma espécie de laboratório, no qual os/as representantes dos empreendimentos ali aperfeiçoavam competências e se instrumentalizavam nas comissões instituídas – financeira, comunicação, articulação, formação. Como atividade finalística, os Cesols aproximaram-se de seu público prioritário, e atores da economia solidária passaram a identificá-los como equipamentos públicos de formação. Todo o processo de atendimento, entretanto, apresentava-se fragmentado, protocolar e pouco aderente com a realidade vivida pelos/as trabalhadores/as. Como não havia controle quali-quantitativo adequado do percurso formativo desenvolvido com cada grupo, e as visitas in loco tendiam a lidar com descontinuidades e lacunas metodológicas, o **monitoramento** das ações realizadas com os grupos apresentava debilidades. Além disso, havia as próprias dificuldades de operação do serviço por parte da administração centralizada – dificuldades de promover capacitações para além daquelas especialidades já disponíveis no quadro funcional e de deslocamento das equipes diante da abrangência da ação, para citar alguns exemplos. A promessa de inaugurar trinta Cesols não perseverou, e a Setre chegou a meados de 2013 com a manutenção das três unidades até então instaladas.

9 Hoje, pela revisão da política de territórios de identidade, Vitória da Conquista passou a ser tratado como Sudoeste Baiano, e Feira de Santana como Portal do Sertão.

CESOLS SOB A GUARDA DOS CONTRATOS DE GESTÃO

Em meados de 2011, a Setre aderiu ao chamado da Casa Civil de congregar com Secretarias de Estado que atuavam com ações de combate à pobreza em um único programa, com perfil estratégico de inclusão socioprodutiva e de maior robustez financeira, denominado Vida Melhor. Um dos objetivos principais era criar condições para atuação interdependente e qualificar o investimento público. A Sesol então elegeu a assistência técnica voltada para empreendimentos coletivos como um dos serviços a ser ofertado no escopo do programa, o que propiciou a revitalização da estratégia de Centro Público de Economia Solidária. Dessa maneira, houve **revisão da formação de alternativa**, acordada entre instâncias políticas e técnicas das pastas setoriais. Para tanto, outro formato organizacional e aparato legal-administrativo foi avocado – o contrato de gestão, operacionalizado por Organizações Sociais qualificadas pelo Estado; tal condição gerou uma **nova tomada de decisão** no ciclo do Cesol. Entende-se como Organização Social (O.S.) toda entidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que, mediante qualificação e contrato de gestão celebrado com o poder público, passa a gerenciar atividades/serviços de interesse público no âmbito do Programa Estadual de Organizações Sociais (SAEB, 2016).

O contrato de gestão foi incorporado à feição da administração pública brasileira no final da década de 1990, no enalço do princípio da eficiência, disposto na Constituição Federal. Percebido como instrumento de modernização, ele é balizado e persegue critérios de eficiência, eficácia, qualidade com foco da prestação de serviço na/o cidadã/ao, na redução de formalidades burocráticas, na conformação de mecanismos de monitoramento e avaliação. É tratado como instrumento que regula a relação entre a Organização Social e o Estado com o fito de viabilizar as parcerias do setor público com o setor privado, transferindo a execução deserviços públicos permanentes não exclusivos. Nesta modalidade, o Estado passa de executor ou prestador direto de serviços para se tornar regulador, provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços de interesse público atinentes à ação social, à cultura, ao trabalho (SAEB, 2016). A autonomia gerencial, administrativa e financeira é prevista como meio de oscontratados alcançarem melhores resultados, já que amparados em critérios objetivos de desempenho. Todo o processo de deflagração e execução do contrato de gestão prima pela publicidade dos atos, observância de critérios objetivos para julgamento das propostas, exigência de regularidade jurídico-fiscal da organização proponente.

Considerando os elementos supra, ampla e minuciosa investigação acerca do serviço foi realizada nos campos administrativo, jurídico, operacional, financeiro, havendo novamente a **identificação do problema** no ciclo da ação governamental. Grupos de trabalho intra e interinstitucional foram criados para estudar o dispositivo contrato de gestão e as possibilidades de interseção com o campo da economia solidária. E neste âmbito, foram concebidos conceitos, indicadores e peças de apoio, mecanismos de monitoramento, negociados o novo arranjo e a nova linguagem com a alta direção e com a equipe interna, provisionados recursos. Após longos meses de maturação, os primeiros documentos – termo de referência e edital de seleção pública – foram publicados em 2012¹⁰. Neles constavam as diretrizes do serviço a ser desempenhado pelos Cesols. Apresentavam-se assim as características da nova **tomada de decisão** quanto ao novo escopo do serviço, denominado assistência técnica gerencial, a ser operado pelas Organizações Sociais.

10 Edital 09/2012, destinado à seleção de entidade de direito privado sem fins lucrativos, qualificada ou que pretenda qualificar-se como organização social, para prestação do serviço de assistência técnica a diretrizes do serviço a ser desempenhado pelos Cesols. Apresentavam-se assim as características da nova tomada de decisão quanto ao novo escopo do serviço, denominado assistência técnica gerencial, a ser operado pelas Organizações Sociais.

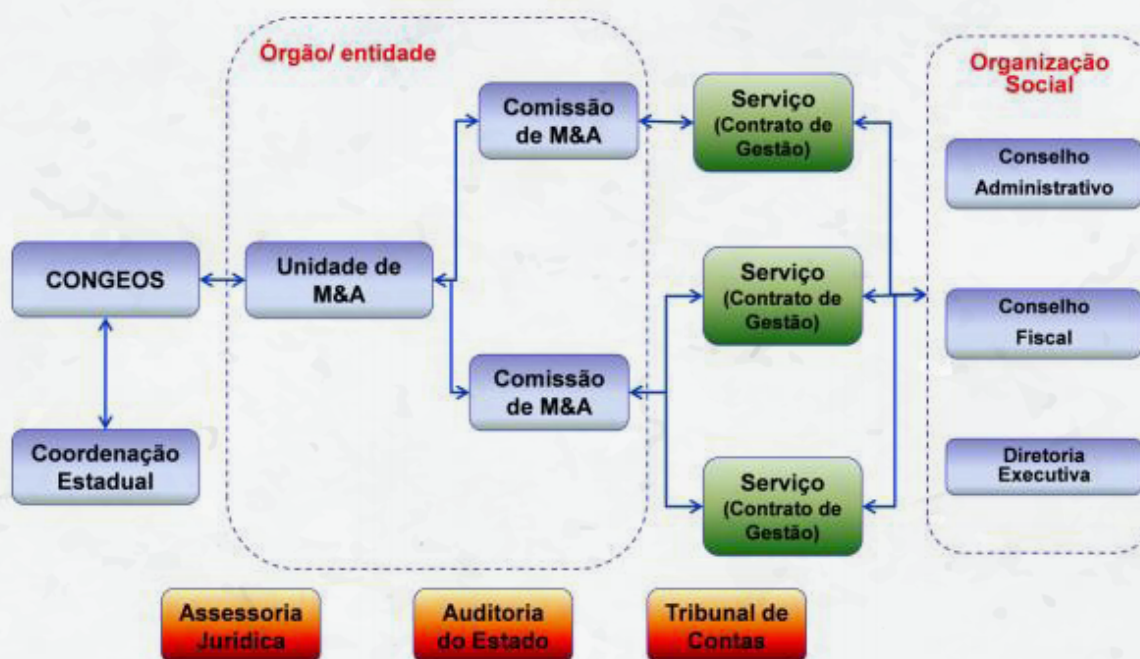
Para o edital, adotou-se a distribuição dos contratos por lotes em uma perspectiva territorial e regionalizada¹¹. A definição da quantidade e da localização deles baseou-se em dados advindos do mapeamento de economia solidária promovido pela Senaes, na identificação de disseminada rede de organizações da sociedade civil para interlocução, nas definições político-administrativas do governo, na previsão orçamentário-financeira, na capacidade de a equipe técnica da Sesol incorporar, gradativamente, conhecimentos e adequar procedimentos para o acompanhamento dos contratos.

Publicizado o certame, as organizações sociais submeteram à Sesol sua metodologia de trabalho, as comprovações técnicas e documentais, os quadros orçamentários visando atender aos requisitos dispostos. Seleccionadas, classificadas e devidamente contratadas, as organizações sociais assumiam as condições de instalar o Cesol nos respectivos territórios a que haviam direcionado proposta; à época, cada organização poderia desenvolver atividades em, no máximo, dois lotes, desde que galgasse aprovação em ambos. E eis que se inicia a fase de **implementação**. No primeiro momento, o funcionamento do Cesol estava atrelado ao compromisso de selecionar e contratar quadro funcional, bem como estruturar o espaço físico de trabalho. Há que se mencionar que nesta nova proposta foi mantida a iniciativa de Espaço Solidário, agora voltada para comercialização propriamente dita de produtos e serviços. Logo em seguida, já com os profissionais contratados, era realizado diagnóstico e análise do contexto socioproductivo territorial, documento este que versava sobre as vocações e potencialidades locais, bem como sinalização de possíveis limitações de atuação. De posse deste documento, a equipe técnica dos Cesols passava a realizar busca ativa, formato este que lidava com a identificação, o cadastramento e a caracterização dos empreendimentos a partir de visitas técnicas de campo. A partir daí era constituída uma agenda de visitas para elaboração do Estudo de Viabilidade Econômica (EVE), o qual envolve formulação de planilhas de custo, de investimento para a produção, de receitas geradas, de margem de contribuição por tipo de produto produzido no empreendimento, de identificação do ponto de equilíbrio. A partir da elaboração desta peça de trabalho, eram indicadas propostas de intervenção da assistência técnica nos campos gerencial, socioproductivo, comercial. As demais metas comportavam formação sociopolítica, capacitação técnica, melhoria de instrumentos de gestão e de processos produtivos,

11 O Governo da Bahia, a partir de 2014, reconheceu a existência de territórios de identidade, os quais foram constituídos com base no sentimento de pertencimento a partir de escuta popular. Na atualidade, o estado conta com 27 deles. Em alguns lotes de Cesols, a política territorial foi o parâmetro adotado; em outros, ao território foram acrescidos municípios, o que configura atuação regionalizada.

incremento de estratégias comerciais. Todo esse elenco de metas, ancorado em indicadores, meios de verificação, modos de aferição de desempenho, deveriam ter seu cumprimento comprovado pela O.S. por meio da confecção de relatório de prestação de contas, remetido trimestralmente para a Comissão de Monitoramento e Avaliação. Seguem a estrutura da governança e do fluxo administrativo, expressos na figura abaixo:

Figura 1. Fonte: MATOS et al, 2016



A prestação de serviço de assistência técnica se dava de modo cumulativo, ou seja, o atendimento ao quantitativo de empreendimentos ocorria de modo progressivo a cada trimestre, havendo de cada Cesol iniciar o relacionamento com uma média de 18 empreendimentos. Até o 24º mês, os Cesols chegavam à capacidade máxima de operação, ou seja, 128 empreendimentos com o EVE elaborado.

O primeiro chamamento público para contratação de Organizações Sociais, o edital 009/2012, efetivou 08 (oito) Contratos de Gestão dentre os 10 (dez) lotes publicados, dando cobertura de atendimentos à Região Metropolitana de Salvador, com 03 (três) Cesol, e a outros 05 (cinco) Territórios de Identidade, sendo

eles: Sertão Produtivo; Sertão do São Francisco; Litoral Sul; Bacia de Jacuípe e Recôncavo, tendo 01 (um) Cesol em cada. No ano seguinte, o edital foi republicado, 003/2013, e efetivou mais 09 (nove) contratos para os lotes Portal do Sertão e seguintes municípios: Lamarão, Candeal, Serrinha, Ichu, Teolândia, Retirolândia e Conceição do Coité; Irecê; Bacia do Rio Grande; Itaparica e Semiárido Nordeste I; Piemonte Norte do Itapicuru e Piemonte da Diamantina e seguintes municípios: Monte Santo, Cansanção e Itiúba; Médio Rio de Contas e Baixo Sul; Vitória da Conquista e município de Itapetinga; Chapada Diamantina; e Litoral Norte e Agreste de Alagoinhas. Posteriormente, alguns dos lotes supramencionados foram cancelados ou rescindidos¹². Cada contrato de dois anos podia alçar recursos de R\$ 3.200.000, como teto máximo.

Ao final de 2016 chegou-se ao final da vigência dos contratos supramencionados. A Setre, objetivando assegurar a continuidade do serviço prestado aos empreendimentos, acionou as instâncias competentes. E, após tratativas junto à Procuradoria Geral do Estado, a Sesol orquestrou meios de estabelecer os primeiros contratos emergenciais no campo da assistência técnica gerencial, algo inédito no governo da Bahia. Tal estratégia foi lançada enquanto se construía novo processo seletivo. Nesta modelagem, oito Cesols tiveram a execução ampliada a partir de dois contratos emergenciais, cada um com duração de 180 dias – territórios Irecê, Sertão Produtivo, Portal do Sertão, Metropolitano, Bacia do Jacuípe, Sertão do São Francisco, Piemonte Norte Itapicuru, Litoral Sul – com ações voltadas para o fortalecimento da comercialização dos empreendimentos.

Com recursos oriundos do Funcep, do tesouro do Governo da Bahia e do Governo Federal, a Setre repassou o montante de R\$ 53 milhões para as organizações sociais contratadas entre 2013 e 2017.

A mudança regimental da Setre, em 2017, fez com que se alçasse uma coordenação específica para tratar de assistência técnica e inclusão socioprodutiva, a Catis, que envolve a Comissão de Monitoramento e Avaliação dos contratos. Considerando a experiência acumulada dos Centros Públicos no campo da assistência técnica gerencial e da articulação assumida junto aos empreendimentos, a Sesol adequou as metas do novo edital. Entre 2018 e 2019, foram lançados os editais 06/2018 e 01/2019, os quais continuaram a versar sobre o serviço de assistência técnica, agora sob a égide da agregação de valor, da comercialização e do acesso a mercados diversificados, pautando novo perfil de **implementação**. Os indicadores propostos¹³, tanto de teor finalístico como gerencial, estão dispostos a seguir:

12 Por motivação jurídica e/ou administrativa.

13 No caso da modalidade B do edital 06/2018, havia 1 indicador específico, o CI. 1.1, relativo à Instalação Física do Centro Público de Economia Solidária – CESOL.

Quadro 1 – Componentes Finalísticos e Gerenciais dos Editais 06/2018 e 01/2019

Componentes Finalísticos	Componentes Gerenciais
<p>CF1.1.1 Relatório com estudo do território sobre vocações, segmentos, cadeias produtivas, potencialidades econômicas, políticas públicas ligadas ao desenvolvimento territorial e atividades com maior oportunidade de atuação para o EES existente.</p>	
<p>CF1.2.1 Relatório com estudo de redes de cooperação e intercooperação solidária existentes no território.</p>	
<p>CF2.1.1 Empreendimentos da carteira do CESOL com Plano de Ação elaborado CF3.1.1 Empreendimentos com produtos inseridos em mercados convencionais.</p>	<p>CG 1.1.1. - Conformidade das despesas efetuadas pela OS.</p>
<p>CF3.2.1 Empreendimentos com no mínimo 02 aspectos do produto melhorado.</p>	<p>CG1.2.1 Limite de Gastos com Pessoal</p>
<p>CF3.3.1 Plano de Marketing para os produtos e serviços da Rede de Comercialização dos EES atendidos pelo Cesol.</p>	<p>CG.2.1.1 – Aplicação de Regulamento de Compras</p>
<p>CF3.3.2 Peças de comunicação e propaganda desenvolvidas e veiculadas.</p>	<p>CG.3.1.1 Aplicação de Regulamento de Seleção e Contratação de Pessoal CG.3.1.2 Pessoal contratado de acordo com os requisitos quali quantitativos exigidos</p>
<p>CF4.1.1 Empreendimentos inseridos em redes de comercialização.</p>	<p>CG.3.1.3 Pessoal contratado de acordo com o quantitativo exigido</p>
<p>CF4.2.1 Cooperativas Centrais (de 2º grau) constituídas com fins de comercialização.</p>	<p>CG.4.1.1 Prestação de Contas do Contrato de Gestão CG.4.2.1 Manifestação dos Conselhos da OS CG.4.3.1 Cumprimento de Cláusula Contratual CG.4.3.2 Responsabilização de irregularidade pelos órgãos de controle</p>
<p>CF4.3.1 Constituição de Fundos Rotativos Solidários criado com participação dos EES atendidos pelo CESOL</p>	
<p>CF4.4.1 Empreendimentos inseridos nas Lojas fomentadas e apoiadas pelos Centros Públicos de Economia Solidária</p>	
<p>CF 4.5.1 Eventos de estímulo ao consumo responsável</p>	
<p>CF5.1.1 Empreendimentos com informações atualizadas</p>	
<p>CF 5.2.1 Famílias com informações atualizadas</p>	

Fonte: autoria própria a partir de BAHIA, 2018

Como é perceptível, o grau de complexidade dos indicadores é diferente daquele até então veiculado pela estratégia governamental. Privilegiou-se focar, nos editais vigentes, a produção material e tangível como via de projetar saltos de produtividade e de qualidade do perfil de empreendimento majoritariamente recepcionado pelos Cesols – aqueles com funcionamento intermitente, que têm dificuldades de se inserir nos mercados locais em função de variáveis vinculadas a melhoramento do processo produtivo, acesso a ativos, aquisição de insumos, interlocução e intercooperação com outros empreendimentos inseridos nos sistemas produtivos territoriais. Por outro lado, o valor do contrato caiu pela metade, no máximo, R\$1.600.000 por lote¹⁴. Estima-se que nos dois anos de vigência do contrato sejam investidos cerca de R\$ 18 milhões nos Cesols.

Assim como nas primeiras versões de 2012 e 2013, os editais hoje em operação lidam com atendimentos cumulativos, agora iniciados em 32 e mantidos em 128 ao longo do segundo ano de contrato. Duas modalidades de contrato foram disponibilizadas, a de manutenção, para aqueles lotes que estiveram em funcionamento no decorrer do contrato emergencial, e a de implantação, para localidades que tiveram trabalhos do Cesol encetados. Segue, abaixo, tabela confeccionada a partir dos componentes finalísticos, dispostos no quadro 1, que traduz a distribuição das metas por trimestre, abaixo expostos:

Tabela 1: Componentes finalísticos e distribuição das metas por trimestre

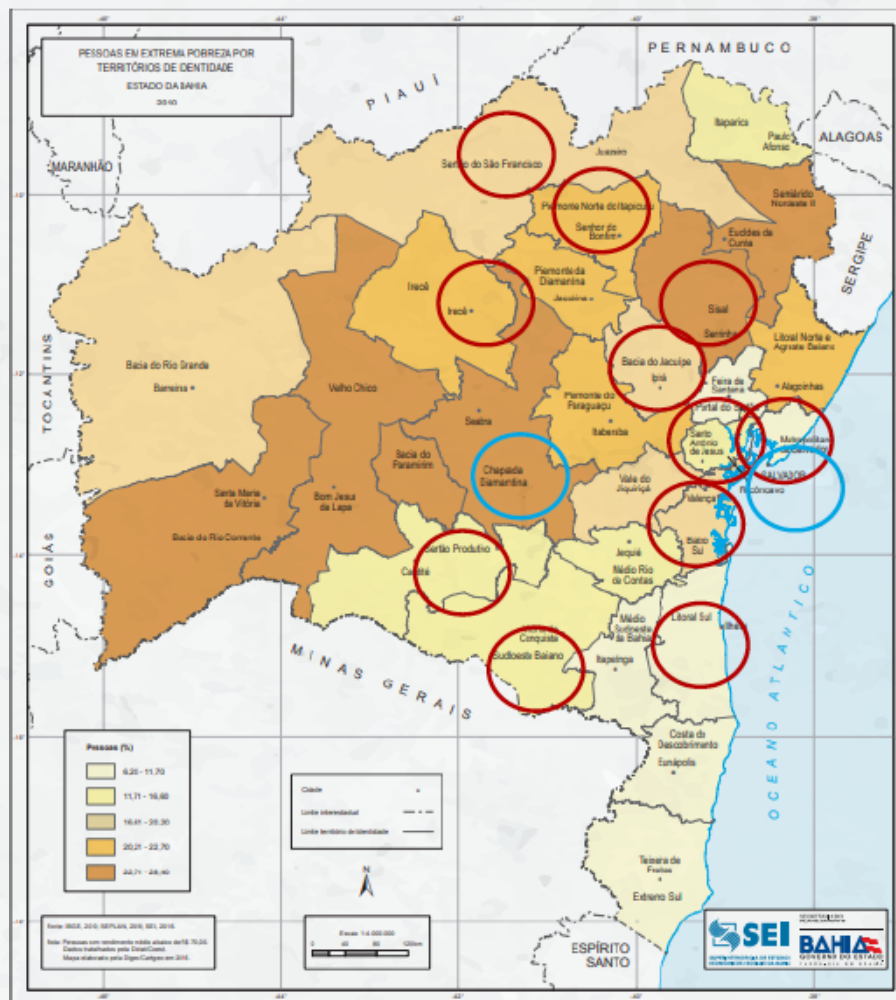
CF	Tri 1	Tri 2	Tri 3	Tri 4	Tri 5	Tri 6	Tri 7	Tri 8
CF1.1.1	1							
CF1.2.1	1				1			
CF2.1.1	64	64						
CF3.1.1	00	32	64	96	128	128	128	128
CF3.2.1	00	32	64	96	128	128	128	128
CF3.3.1		1						
CF3.3.2	1	1	1	1	1	1	1	1
CF4.1.1	00	32	64	96	128	128	128	128
CF4.2.1					1			
CF4.3.1			1					
CF4.4.1	00	32	64	96	128	128	128	128
CF4.5.1	1	1	1	1	1	1	1	1
CF5.1.1	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
CF5.2.1	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: autoria própria baseada em BAHIA, 2018

14 Com exceção dos dois lotes constantes na modalidade B, tipo implantação, nos quais o valor é de R\$ 800.000.

Segue imagem que sinaliza os territórios contemplados pelos editais 06/2018 e 01/2019:

Figura 2 – Localização dos Cesols no mapa da Bahia



Fonte: BAHIA, 2019

Modalidade A – Manutenção de Cesol

Modalidade B – Implantação de Cesol

A etapa do **monitoramento**, como ação permanente e continuada de observação sobre metas e categorias de interesse durante o intervalo do contrato, é destrinchado pela Secretaria de Administração do Estado da Bahia¹⁵ (SAEB, 2014) em duas frentes: o acompanhamento, que se dá por meio de visitas técnicas in loco, enquanto que o monitoramento é a averiguação de documentos e de tratos administrativos. Na atualidade, o primeiro tende a ser mais precário¹⁶ considerando a concentração das atividades administrativo-burocráticas

15 A Saeb, por meio da Coordenação de Modelos de Parcerias de Gestão, assessora as Secretarias que tenham interesse em implantar processos de publicização de contratos. É ela também a que secretaria o Conselho de Gestão das Organizações Sociais – Congeos, órgão consultivo, deliberativo e de supervisão dos contratos de gestão no governo da Bahia (SAEB, 2016).

16 Ademais, em tempos de pandemia do novo coronavírus, que se alongou por quase todo o ano de 2020 e cobriu metade do período contratual, o acompanhamento, expresso em visitas técnicas, ficou prejudicado ou praticamente inexistente.

da Comissão de Monitoramento e Avaliação na capital, Salvador, e a dispersão geográfica em 13 lotes de Cessol no estado; além disso, a quantidade de profissionais disponíveis para este fim está aquém das necessidades acionadas por cada contrato de gestão.

Um dado que baliza o monitoramento e sobre o qual se atentam os organismos de controle é o Índice de Desempenho – ID. Ele sintetiza o perfil de desempenho, que se atém à capacidade de gestão da Organização Social, considerando os indicadores, as metas, a aplicação de descontos em relação com o objeto do contrato (BAHIA, 2018). A Comissão de Monitoramento e Avaliação afere o índice, que é coletado por trimestre e que, posteriormente, revela o anual, com base no desempenho da contratante e constante em relatórios, técnicos e financeiros, de prestação de contas. O Índice de Desempenho Anual é a média aritmética dos Indicadores Trimestrais, os quais, por sua vez, são decompostos entre elementos de cunho finalístico e de gestão. Os finalísticos relacionam-se com os indicadores diretamente vinculados aos objetivos do serviço, no caso, prestação de assistência técnica a empreendimentos populares e ponderam 70% do índice; e os gerenciais contemplam indicadores relacionados à gestão orçamentária, de pessoas, de bens patrimoniais, atendimento aos marcos regulatórios etc. e competem a 30% do cálculo do índice. A partir de uma fórmula, a ID anual é aferida, sendo que os valores obtidos entre 0,9 e 1,0 expressam alta capacidade de gestão; entre 0,8 e 0,89, média capacidade de gestão, e a baixa capacidade está atrelada a ID entre 0,01 e 0,79. Há compromisso contratual de perseguir percentuais de atendimento em função da eficácia; abaixo de 80% de ID, os relatórios podem ser remetidos às instâncias de consulta e de controle do Estado, respectivamente Procuradoria Geral do Estado e Tribunal de Contas. A Comissão, diante do não atendimento de metas, pode, inclusive, aplicar descontos financeiros às parcelas dos contratos. Eis, abaixo, os índices dos contratos em vigência, fruto dos editais 06/2018 e 01/2019, por contrato e por território:

Tabela 2: Índice de Desempenho – ID por contrato de gestão em seus respectivos territórios/regiões¹⁷

Contrato	Território / Região	Tri 1	Tri 2	Tri 3	Tri 4	Tri 5	Tri 6
01/2019	Recôncavo	0,90	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
02/2019	Baixo Sul	0,89	1,0	0,96	1,0	1,0	1,0
03/2019	Irecê	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
06/2019	Sisal e seguintes municípios do Portal do Sertão: Feira de Santana, Ipirá, Conceição do Jacuípe, Amélia Rodrigues, Coração de Maria, Ipirá, Tanquinho, Teodoro Sampaio, Santanópolis.	-	0,82	0,97	1,0	0,86	-
07/2019	Metropolitano de Salvador nos seguintes municípios: Salvador, Itaparica e Vera Cruz	1,0	0,80	1,0	0,95	0,98	0,98

¹⁷ Aqueles índices não mencionados devem-se à não disponibilidade dos relatórios no sítio da Setre no período da análise.

Contrato	Território / Região	Tri 1	Tri 2	Tri 3	Tri 4	Tri 5	Tri 6
08/2019	Bacia do Jacuípe	1,0	1,0	1,0	0,825	0,99	1,0
09/2019	Sertão Produtivo	1,0	0,93	1,0	1,0	0,93	1,0
010/2019	Piemonte Norte do Itapicuru e seguintes municípios: Monte Santo e Itiúba	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
011/2019	Litoral Sul	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	-
012/2019	Sertão do São Francisco	0,99	0,99	0,84	1,0	-	1,0
013/2019	Metropolitano de Salvador nos seguintes municípios: Camaçari, Candeias, Lauro de Freitas, São Sebastião do Passé, Mata de São João e Simões Filho.	0,60	0,86	0,97	0,98	0,97	-
014/2019	Chapada Diamantina nos seguintes municípios: Lençóis, Mucugê, Andaraí, Abaíra, Piatã e Palmeiras.	0,70	-	0,82	0,81	0,84	0,86
015/2019	Sudoeste Baiano e cidade de Itapetinga	1,0	0,96	1,0	1,0	1,0	1,0

Fonte: Autoria própria a partir de relatórios de prestação de contas disponíveis no sítio eletrônico: www.setre.ba.gov.br.

Percebe-se que há rito administrativo realizado tanto por parte dos órgãos internos da O.S. e do arranjo institucional – Congeos, Secretaria de Administração, Tribunal de Contas, Comissão de Monitoramento e Avaliação – para averiguar as condições de qualidade da ofertado serviço e da regularidade do repasse dos recursos; e eles se atêm ao controle dos resultados. Quanto à **avaliação**: passados doze anos desde a inauguração do primeiro Cesol Estadual, ainda não foi construído percurso para registro, sistematização e divulgação de resultados e impactos quali-quantitativos nem houve adesão à contratação de avaliadores externos para tal.

AVANÇOS, DESAFIOS E LIMITES

O que se percebe é que o equipamento público Centro Público de Economia Solidária é uma conquista em diversas frentes. Alguns avanços merecem destaque.

Os Cesols sobreviveram às mudanças de gestão governamental, aos critérios político e às idiossincrasias pessoais dos gestores públicos que passaram pela pasta no governo do estado. Dois governadores e cinco secretários/a do trabalho mantiveram a ação governamental e patrocinaram as descontinuidades derivadas da passagem de operação pela administração direta para a de contratos de gestão executados por organizações da sociedade civil. Ainda que a passagem de poder tenha se dado no mesmo espectro ideológico do governo de coalizão, a ação assumiu importância e gerou condições, inclusive, jurídicas e orçamentário-financeiras para continuidade. A longevidade da ação governamental na Bahia se afirma, apesar do desmantelamento da política nacional com a dissolução das atividades da Senaes.

Desde a implantação dos Cesols em 2008, o percurso da ação governamental demonstra ampliação dos serviços ofertados: dos três Cesols inicialmente operados pela administração direta chegou-se ao auge de dezessete unidades implantadas, entre os anos de 2013 e 2015, por meio de contratos de gestão; na atualidade, estão em vigência treze. Houve, assim, um aumento significativo de escala e de capilaridade.

Quando os Cesols eram implantados de forma direta pelo Estado (entre 2008 e 2013), eram mantidas equipes de, no máximo, 08 funcionários sob regime administrativo temporário e precário. Já os Cesols contratados via O.S. (a partir de 2013) conseguem ofertar melhores salários e garantias trabalhistas (relação empregatícia formal), tornando possível, numa situação ideal, a manutenção do quadro de pessoal até a finalização dos contratos – previstos para 24 meses. As equipes já chegaram a contar, no seu auge, com 20 profissionais; hoje, os contratos lidam, em média, com 10 funcionários.

Ademais, as ações desenvolvidas pelos Centros Públicos de Economia Solidária possibilitaram a identificação e o atendimento de necessidades de cerca de 1500 empreendimentos, o aumento da quantidade das redes territoriais (no mínimo, 13), o aperfeiçoamento de aspectos gerenciais, o incremento da produção e da comercialização, o melhoramento dos produtos por meio da elaboração de identidade visual, do estudo de marca e de embalagens adequadas, da pesquisa sobre informações de conformidade com parâmetros fitossanitários e nutricionais para produtos alimentícios, além de apoio para acessar certificações, selos e registros (salienta-se que algumas destas ações não se faziam ancorar nas metas estabelecidas nos primeiros editais dos Cesol). Ao mesmo tempo, interações sociais, maior autoestima, relações com a comunidade e potencialização de cidadania podem ser percebidos como resultados (ROMEIRO et al, 2020). A consolidação dos Espaços Solidários talvez seja uma das respostas mais vivazes da política pública de economia solidária, quando consegue congrega atores de diversos territórios, propiciar intercâmbios de produtos, viabilizar renda para os/as trabalhadores/as com apresentação de faturamento bruto de mais de R\$ 1.100.000 – somente no ano de 2016.

O alcance da estratégia escolhida pela SETRE lida também com limitações e desafios, alguns deles efeitos também dos avanços, próprio de um movimento dialético.

Tentativas de articulação e cooperação com demais agências de governo foram propostas ao longo da existência dos Cesols, compreendendo que a atuação unilateral de um único agente não é panaceia para trato de questões socioeconômicas. No entanto, elas tenderam a ocorrer de forma pontual e espontânea, sem compromissos duradouros. Então, não se pode negar a existência de “competições interburocráticas”, superposições e fragmentação ao longo dos últimos anos (RUA, 2014).

Quanto ao monitoramento, a tabela 2 revela variáveis necessárias de abordagem: a) a constância e a sinuosidade de desempenho das organizações (as quais não serão foco da análise desse artigo e, por isso, hipóteses não serão levantadas); b) o foco do contrato privilegia a eficiência (em especial, no campo dos investimentos e dos custos – pilar da economicidade) e a eficácia (comparação entre o previsto e o realizado, conforme chamamento público), mas a efetividade tende a ser ainda lacunosa em termos de levantamento e análise de dados; não é possível conhecer o alcance, os benefícios, as vantagens e os efeitos das intervenções junto aos empreendimentos (SANTOS, 2019), já que em grande medida, os referidos documentos lidam com dados numéricos, não pontuando o estágio de atendimento de cada empreendimento atendido. Ainda que práticas e instrumentos de monitoramento e acompanhamento estejam estabelecidos por força dos marcos regulatórios, em particular a lei nº. 8.647/2003 (BAHIA, 2003), eles não são suficientemente adequados para materializar, viabilizar informações acerca daquilo que o movimento pauta como sustentabilidade, a qual perpassa, na economia solidária, por dimensões econômica, social, política, gerencial, cultural, ambiental (REIS, 2005), além dos efeitos da política de geração de trabalho e renda frente ao multifacetado conceito de pobreza.

Tem ocorrido esforço de atores externos, em especial da academia, em torno da análise da ação governamental dos Centros Públicos de Economia Solidária na Bahia (SANTOS, 2019; BORGES, BORGES e MATURINO, 2019). Essa inclinação não tem encontrado a mesma repercussão no ambiente interno da política institucional. Tal movimento corrobora com o que RUA (2014) aponta de que na maior parte das vezes os instrumentos de avaliação são inadequados, incipientes ou inexistentes. A avaliação que sirva não somente para construir um juízo de valor, mas para criar oportunidades de aprendizagem organizacional, tende a não ser cumprida quando a gestão pública não supera o estigma da avaliação como última etapa do processo de intervenção social (BOULLOSA, 2017). Subsidiadas por processo avaliativo formal seria possível investigar o quanto a forma e o conteúdo do serviço ofertado encontram aderência com aquilo que as iniciativas produtivas necessitam, além de identificar o quanto as O.S. têm expertise e legitimidade para o perfil de trabalho complexo, que atende majoritariamente trabalhadores(as) e grupos que desenvolvem atividades periféricas, residuais ou funcionais à lógica do capital. Ademais, os tempos entre a prestação de contas, a equação entre quantidade e qualidade de atendimento dos empreendimentos por trimestre e a condição conjuntural dos empreendimentos trazem à tona a importância de analisar com acuidade como os contratos aderem à aplicação de elementos de efetividade e à práxis da autogestão, da formação continuada, da emancipação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ciclo de política pública tornou-se modelo útil e didático para a compreensão contextualizada do Cesol, que se trata de ação de governo, de caráter distributivo, com características inovadoras na relação Estado-sociedade, que avança para a descentralização a partir da entrada de atores não estatais na operação dos serviços. Aqui, assume-se que as versões formuladas e desenvolvidas de Cesol foram aquelas as quais os patrocinadores tiveram melhor performance, considerando o contexto social, histórico, econômico, ideológico-partidário,

a capacidade argumentativa e cognitiva de estes atores apresentarem temas “pautáveis” e de vincular as pautas com a capacidade e a discricionariedade do corpo funcional envolvido. Aqui a não ação e a tão difundida, porém abstrata, expressão “vontade política” também são compreendidas como componentes da análise, posto que materializam níveis de tomada de decisão. Não menos importante nesse quadro é que o governo desenhou os contornos da ação a partir das condições de governabilidade dentro de quadros de coalizão, os quais contemplam matizes político-programático os mais diversos; no entanto, não é o fato de novas correlações de força assumirem a gestão governamental que fez com que o Estado automaticamente mudasse.

O Cesol apresenta-se como equipamento público que expressa reivindicações e necessidades de um segmento social com direito a políticas específicas. O governo dá sinais de se posicionar como animador de processos de interação com novos exercícios políticos, deflagrados pela assunção de novos atores na esfera pública. Mas para que haja a passagem das políticas herdadas para as políticas necessárias (DAGNINO, 2014), há que viabilizar e manter mecanismos de participação e controle social, o que perpassa necessariamente pelo fortalecimento de instâncias consultivas e deliberativas, como os fóruns e os conselhos, hoje desmobilizados.

A experiência de implantação de Centros Públicos, sob o marco do contrato de gestão, é fenômeno recente e inédito na administração pública no Brasil. O Cesol abre espaço e intencionalmente demarca mudança na gestão de equipamentos públicos, operados por privados sem fins lucrativos. Aqui é evidenciado um novo uso de tal dispositivo, próprio do modelo gerencialista de Estado e que tem suas bases fincadas na lógica de performance da iniciativa privada, e que foi reapropriado para produzir a disseminação de Centros Públicos, voltados a promover novo tipo de relações, de produção, de distribuição e de consumo. A execução da ação pública de Cesols por meio dos contratos de gestão gera expectativas e atrai por suas potencialidades, mas ainda precisa de mais estudos para ser avaliada em seus limites, tudo para que não se perca o senso de oportunidade e não se desperdice a experiência (SANTOS, 2000).

Já a assistência técnica gerencial pode ser percebida como uma invenção dentro desse quadro maior de engenharia institucional. O esforço empreendido para a conformação do objeto do contrato de gestão fez com que emergisse uma ecologia, ancorada no que a extensão rural já fazia, mas a partir de uma lógica específica – gerencial. No entanto, as fronteiras da assistência técnica gerencial parecem ainda difusas e sua consistência conceitual pouco desenvolvida e sem elementos que a validem. Pode ser tratada como uma categoria de intervenção social e que para não se torne uma quimera, exige profunda reflexão acerca dos pressupostos teóricos, metodológicos e epistemológicos sobre o qual se assenta, bem como sua perspectiva programática quanto às mudanças que agencia – assistir a quem e para quê? A validade de seus modelos depende da demarcação das suas intencionalidades e isso deve se expressar na eleição dos princípios político-metodológicos que contemplem competências para a diversidade de iniciativas e de públicos envolvidos. Do contrário pode se tornar inadequado, formalista ou mesmo estéril, considerando a convivência intensiva dos empreendimentos com as condições competitivas e exploratórias majoritariamente disseminadas do modelo hegemônico. Somente com o tempo e análises adequadas e ajustadas responder-se-á à hipótese de que a assistência técnica gerencial anima políticas de desenvolvimento territorial e visa à emancipação; que acolhe e adota as condições estabelecidas nas Conferências Nacionais de Economia Solidária, as quais explicitaram processos de construção de conhecimentos alinhados à concepção freiriana da educação/formação em economia solidária e aos processos essencialmente coletivos e de mútua aprendizagem, relacionando educação e autogestão (BRASIL, 2006; 2010; 2014). Está aqui um objeto passível de investigação pelo campo dos estudos organizacionais em pesquisas futuras.

E, como efeito colateral da disseminação de equipamentos públicos voltados à promoção de racionalidade específica (GAIGER, 2007), evidencia-se a importância da emergência de novo tipo de gestor/a público/a

e de corpo técnico, que esteja apto/a cognitivamente a compreender e operar com os novos arranjos. Capacitação e qualificação estão pari passu enlaçadas com o engajamento com o sentido de ampliação de interesse público na coisa pública.

Autores/as até a década passada apontavam a tendência da relação entre a expansão da economia solidária e a implementação de políticas públicas específicas (ALCÂNTARA, 2014; BARBOSA, 2007). A economia solidária foi agendada no seio da política governamental, entretanto, muito tem a percorrer no que tange à sustentabilidade da institucionalização. No plano nacional, com os eventos do impeachment, em 2016, e a assunção de governos conservadores, desde então o agendamento político da economia solidária entrou em contrafluxo. O seu presente depende, em grande medida, de como o movimento se (re)organiza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino. **Políticas públicas municipais e economia solidária**. Revista Interações, Campo Grande, v.15, n.1, p.135-145, jan/jun2014.

BAHIA (Estado). Lei no 12.368, de 13 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a criação da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado da Bahia e do Conselho Estadual de Economia Solidária. Bahia, 2011.

BAHIA (Estado). Secretaria de Administração do Estado da Bahia. **Manual de gestão: programa estadual de organizações sociais**. Salvador, 2016.

BAHIA (Estado). Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte. **Assistência técnica a empreendimentos associativos populares e solidários e redes de economia solidária e comércio justo e solidário**. Edital 09/2012. Salvador, 2012.

BAHIA (Estado). Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte. **Assistência técnica a empreendimentos associativos populares e solidários e redes de economia solidária e comércio justo e solidário**. Edital 06/2018. Salvador, 2018.

BAHIA (Estado). Superintendência de Economia Solidária. **Relatório síntese das políticas públicas de Economia Solidária desenvolvidas pelo governo do estado da Bahia período: 2010-2014**. Salvador: SESOL/SETRE, 2014.

BAHIA (Estado). Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Mapa de pessoas em extrema pobreza por territórios de identidade**. Salvador: SEI, 2019.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. **A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2007.

BORGES, Adriana Vilas Boas; BORGES, Carlos Henrique Leite; MATURINO, Nara Eloy Machado. **Efetividade da política pública de assistência técnica e inclusão socioproductiva na Bahia: uma avaliação a partir da percepção dos empreendedores da economia solidária da Rede Mata Atlântica, no Baixo Sul da Bahia**. Revista Bahia Análise e Dados, Salvador, v.29, n.1, p.6-39, jan-jun 2019.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Gestão Social e Avaliação. In.: SILVA JÚNIOR, Jeová Torres; OLIVEIRA NETO, João Martins de (org.). **Curso gestão social**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/UANE/BID/STDS-Ce, 2017, fascículo 12.

BRASIL. **Documento Final da II Conferência Nacional de Economia Solidária**. Brasília: Ipea, 2010.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **3a Conaes**: documento das prioridades temáticas. Brasília: MTE, 2014.

BRASIL. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária**. Brasília: Senaes, 2006.

BRASÍLIA. **Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas**: Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade de Empresas no Brasil. Relatório de Pesquisa. Brasília: SEBRAE, 2004.

CASTRO, C. N.; PEREIRA, C. N. **Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a Política Nacional de Ater**: texto para discussão. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8114/1/td_2343.PDF. Acesso em 20 janeiro 2021.

CORAGGIO, José Luis. Economia do trabalho. In.: Fundação Luis Eduardo Magalhães.

Economia Solidária: desafios para um novo tempo. Salvador: FLEM, 2003, p.33-53.

CUNHA, Gabriela Cavalcanti; SANTOS, Aline Mendonça dos. Economia solidária e pesquisa em ciências sociais: desafios epistemológicos e metodológicos. In.: HESPANHA, Pedro; SANTOS, Aline Mendonça de (orgs.). **Economia solidária**: questões teóricas e epistemológicas. Coimbra: Edições Almedina, 2011.

DAGNINO, Renato. **Apostila do Programa de Formação e Aperfeiçoamento Continuada Carreira de Analista Técnico**: Gestão Estratégica Pública. Salvador: Saeb, 2015.

DAGNINO, Renato. Em direção a uma estratégia para a redução da pobreza: a Economia Solidária e a adequação sociotécnica. In: DAGNINO, Renato. **Tecnologia Social**: contribuições conceituais e metodológicas. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 35-88.

DYE, T.R. **The policy analysis**. Alabama: The University of Alabama Press, 1976.

FRANÇA FILHO, Genauto (Org.). **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977

GAIGER, Luiz Inácio. **A outra racionalidade da economia solidária**: Conclusões do primeiro Mapeamento Nacional no Brasil. Revista Crítica de Ciências Sociais, v.79, p.57- 77, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MATOS, Lara et al. **Inovação na gestão pública baiana**: análise do processo de implantação dos Centros Públicos de Economia Solidária (Cesol). Revista Nau Social, v.6., n.10, p.9-30, nov2015/ abr 2016.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

PEIXOTO, Marcus. **Extensão rural no Brasil**: uma abordagem histórica da legislação. Brasília, out 2008. Disponível em: http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm. Acesso em: 20 fevereiro 2021.

REIS, Tatiana A. **A Sustentabilidade em Empreendimentos de Economia Solidária**: Pluralidade e interconexão de dimensões. 2005. 201 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

ROMEIRO, Maria do Carmo et al. **A política pública de economia solidária como alavancagem da viabilidade dos empreendimentos**: o caso do Cesol – Bahia. Revista Gestão & Regionalidade, São Caetano do Sul, SP, v.36, n.109, set-dez 2020, p.127-145. Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/7120. Acesso em 22 de fevereiro 2021.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3ed.rev.atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; CAPES: UAB, 2014.

SANTOS, Boaventura S. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Nilcemara de Souza França. **Análise de políticas públicas de economia solidária**: o caso do Cesol. 2019. Dissertação (Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas) Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, BA, 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez., 2006, p. 20-45.



ECONOMIA SOLIDÁRIA: MUDANÇAS
INSTITUCIONAIS NO FAZER POLÍTICA PÚBLICA
MUNICIPAL EM VOLTA REDONDA

*SOLIDARY ECONOMY: INSTITUTIONAL CHANGES
IN MAKING MUNICIPAL PUBLIC POLICY IN ROUND
ROUND*

Bárbara Cunha Ferreira de Oliveira¹

¹ Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ). Pós graduanda em Desenvolvimento Regional e Sustentabilidade (barbara.cunha.cultura@gmail.com)



RESUMO

O presente trabalho aborda conceitos do pensamento institucionalista, perpassando pelas escolas institucionalistas e da mudança institucional. Também aborda os conceitos de Economia Solidária e política pública. Quanto à metodologia, a pesquisa é de natureza aplicada, seu objetivo é de caráter exploratório e sua abordagem é qualitativa. O objetivo geral é identificar os principais aspectos necessários às mudanças institucionais que favoreçam a economia solidária enquanto política pública municipal. Os objetivos específicos são: descrever o processo de construção da economia solidária em nível municipal, explicitando seus aspectos organizacionais e político-institucionais; analisar os aspectos essenciais de um ambiente institucional que favoreça o desenvolvimento e consolidação da Economia Solidária em VoltaRedonda; e avaliar os avanços e limitações do ambiente institucional e seus efeitos sobre os sujeitos sociais integrantes do movimento de Economia Solidária no município.

Palavras-Chave: Economia Solidária; Institucionalismo; Política Pública Municipal

ABSTRACT

The present work addresses concepts of institutionalist thinking, going through institutionalist schools and institutional change. It also addresses the concepts of Solidarity Economy and public policy. As for the methodology, the research is of an applied nature, its objective is exploratory and its approach is qualitative. The general objective is to identify the main aspects necessary for institutional changes that favor the solidarity economy as a municipal public policy. The specific objectives are: to describe the process of building the solidary economy at the municipal level, explaining its organizational and political-institutional aspects; to analyze the essential aspects of an institutional environment that favors the development and consolidation of the Solidarity Economy in Volta Redonda; and to evaluate the advances and limitations of the institutional environment and its effects on the social subjects that are part of the Solidarity Economy movement in the municipality.

Keywords: Solidary Economy; Institutionalism; Municipal Public Policy

INTRODUÇÃO

A Economia Solidária começa a ser tratada no Brasil a partir da década de 1990, em resposta ao desemprego ao qual o país é acometido. Assim, são criados empreendimentos coletivos, tanto no que tange à maneira de produzir, quanto de decidir. “A economia solidária surge como reação à crise na forma de numerosas iniciativas locais” (FRANÇA FILHO, 2006).

No Brasil, a política se institucionaliza no governo Lula, sendo criada em 2003 a Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES, tendo sido para isto fundamental o I Fórum Social Mundial, ocorrido em 2001, onde aconteceu a oficina denominada “Economia Popular Solidária e Autogestão”, da qual derivou a criação do Grupo de Trabalho em Economia Solidária, que fundaria o FBES- Fórum Brasileiro de Economia Solidária e trabalharia nos aspectos da política pública nacional de Economia Solidária em um processo de enraizamento, constituído principalmente por meio de empreendimentos de economia solidária e empresas de autogestão nas diversas regiões do país dialogando com a SENAES (FBES, 2018).

A ideia e forma de trabalho do movimento social adquirem expressões significativas na década de 1980, devido às empresas recuperadas e o debate sobre a globalização, assunto que estava efervescente na época. A igreja católica e vários movimentos sociais começam a criar novas formas de trabalho, gerando renda por meio das associações e cooperativas.

Logo, com um perfil diferenciado no Brasil, a Economia Solidária não se resume a algumas formas de cooperativismo. Ela absorve um certo número de iniciativas sob a forma associativa, em que se possa incluir alguns casos de ONGs e fundações (FRANÇA-FILHO e LAVILLE, 2004).

Isso demonstra que a política de economia solidária, por exemplo, é uma política pública que comporta vários outros olhares e é um objeto analítico de várias áreas do conhecimento (HOCHMAN, G., ARRETICHE, M., and MARQUES, 2007).

Este trabalho visa dar o enfoque à temática da Economia Solidária no município de Volta Redonda, que em 2010 começa sua trajetória enquanto sede da organização de espaços deliberativos do movimento de Economia Solidária para a região do Médio Paraíba/RJ. A partir de 2012 passa a fomentar a temática da política pública em Economia Solidária por meio de seminários e estando presente em plenárias e conferências regional, estadual e nacional. A partir de 2017 insere o tema como agenda governamental, quando se começa a esboçar o desenho de tal política no âmbito municipal.

O presente trabalho tem por problema de pesquisa: Quais elementos devem permear as mudanças institucionais para que a Economia Solidária se consolide como política pública municipal em Volta Redonda?

A identificação de tais elementos propicia que se aposte nas perspectivas que favorecem a política após um estudo científico, para se ressaltar estes pontos como alavancas para a fluidez da manifestação do trabalho, como a intersectorialidade inata deste tema.

O objetivo geral, por conseguinte, consiste em identificar os principais aspectos necessários às mudanças institucionais que favoreçam a Economia Solidária enquanto política pública municipal.

Os objetivos específicos são: descrever o processo de construção da Economia Solidária em nível municipal, explicitando seus aspectos organizacionais e político- institucionais; analisar os aspectos essenciais de um ambiente institucional que favoreça o desenvolvimento e consolidação da Economia Solidária em Volta Redonda; e avaliar os avanços e limitações do ambiente institucional e seus efeitos sobre os sujeitos sociais integrantes do movimento de Economia Solidária no município.

No referencial teórico serão abordados conceitos como Economia Solidária, política pública e teoria institucional; em seguida será apresentada a metodologia adotada na pesquisa; para posteriormente perpassar pelos resultados e discussão da pesquisa. E enfim, nas considerações finais se abordará as respostas ao problema de pesquisa, as limitações da pesquisa e as oportunidades de novos estudos alinhados ao tema.

A relevância da pesquisa diz respeito a “organizar a casa”, no sentido de contribuir com o desenvolvimento econômico e social do município, do território, quanto a perspectiva da Economia Solidária. Perpassa pelo resgate histórico do campo nacional, estadual e um recorte mais aprofundado com o municipal, em seguida traz a comparação com os institucionalistas, de como essa ótica econômica, em que quase nunca há algo relacionado a ela tem alusão com a Ecosol (ainda se fala pouco do quê econômico dentro da economia solidária).

A relevância da pesquisa também está na própria ideia de política pública, em um direcionamento, inclusive de como isso pode dar um salto para uma consolidação no município, como essas mudanças institucionais acontecem e por que elas são necessárias para o desenvolvimento da política e de todos os sujeitos sociais que estão pertencentes a ela.

REFERENCIAL TEÓRICO

ECONOMIA SOLIDÁRIA

A proposta da economia solidária se fundamenta na tese de que as contradições do capitalismo criam oportunidades de desenvolvimento de organizações econômicas cuja lógica é oposta à do modo de produção dominante.

Para Singer (2012, p 112)

O avanço da economia solidária não prescinde inteiramente do apoio do Estado e do fundo público, sobretudo para o resgate de comunidades miseráveis, destituídas do mínimo de recursos que permita encetar algum processo de auto-emancipação. Mas para uma ampla faixa da população, construir uma economia solidária depende primordialmente dela mesma, de sua disposição de aprender e experimentar, de sua adesão aos princípios da solidariedade, da igualdade e da democracia e de sua disposição de seguir estes princípios na vida cotidiana etc.

Jean-Louis Laville, sociólogo francês, foi o primeiro a observar e escrever sobre as “novas” formas cooperativas e associativas da Europa, provindas de uma trajetória de exclusão social daquela sociedade e consequência justamente da crise do Estado de Bem-Estar e da ascensão do neoliberalismo.

Para o autor citado acima, a Economia Solidária surge como uma “outra” forma (além do mercado) de fazer economia, mas que se relaciona com as formas dominantes. De acordo com essa concepção, tais empreendimentos mantêm relações mercantis (mercado), não mercantis com o Estado e não monetária com eles mesmos.

Nas palavras de Laville (2006), a Economia Solidária faz uma hibridação (junção) de economias. Nesse sentido, a intenção do autor é mostrar que a regulação social pelo mercado não pode ser única nem dominante. Portanto, o conceito de Economia Solidária de Laville diz respeito a empreendimentos solidários que se relacionam com o mercado e com o Estado, formados por trabalhadores independentes, autônomos, representantes da solidariedade democrática e seus produtos e serviços mostram outra forma de fazer economia, que são regidos nos princípios da reciprocidade e da domesticidade. Trata-se, portanto, de uma hibridação de economias. Para Laville, a Economia Solidária não é uma nova forma de economia que passa a substituir o capitalismo, e sim uma tentativa de articulação inédita entre a economia mercantil, não mercantil e não monetária.

Para França Filho (2018), o termo Economia Solidária identifica inúmeras experiências organizacionais que são de um contexto atual em torno das chamadas novas formas de solidariedade. Essas novas formas de solidariedade referem-se à iniciativa cidadã em oposição, ao mesmo tempo, às formas abstratas de solidariedade praticadas historicamente pelo Estado, de um lado, e às formas tradicionais de solidariedade marcadas pelo caráter comunitário.

De acordo com o DIEESE (2016), alguns princípios muito importantes para a Economia Solidária são:

- 1. Cooperação:** ao invés de competir, todos devem trabalhar de forma colaborativa, buscando os interesses e objetivos em comum, a união dos esforços e capacidades, a propriedade coletiva e a partilha dos resultados;
- 2. Autogestão:** as decisões nos empreendimentos são tomadas de forma coletiva, privilegiando as contribuições do grupo ao invés de ficarem concentradas em um indivíduo. Todos devem ter voz e voto. Os apoios externos não devem substituir nem impedir o papel dos verdadeiros sujeitos da ação, aqueles que formam os empreendimentos;
- 3. Ação Econômica:** sem abrir mão dos outros princípios, a economia solidária é formada por iniciativas com motivação econômica, como a produção, a comercialização, a prestação de serviços, as trocas, o crédito e o consumo;
- 4. Solidariedade:** a preocupação com o outro está presente de várias formas na economia solidária, como na distribuição justa dos resultados alcançados, na preocupação com o bem-estar de todos os envolvidos, nas relações com a comunidade, na atuação em movimentos sociais e populares, na busca de um meioambiente saudável e de um desenvolvimento sustentável.

A teoria institucionalista, que será apresentada a seguir, propicia um olhar e uma efetivação ao desenvolvimento e consolidação da economia solidária, quando, por exemplo, tem seus princípios bem expostos, através das várias iniciativas econômicas autogestionárias e da hibridação dela a várias outras economias, que rebate a várias outras instituições.

ESCOLAS INSTITUCIONALISTAS

Há uma multiplicidade de elementos que se abrigam sob a designação de instituição.

Há diferenças teóricas, conceituais e analíticas que não viabilizam o vigor do pensamento institucionalista, mas o fortalecem, pois é justamente a diversidade que o torna rico (CONCEIÇÃO, 2002).

Para Veblen (CONCEIÇÃO, 2002), o conceito de instituição pode ser resumido como: um conjunto de normas, valores, regras e sua evolução. Há um forte vínculo entre as especificidades históricas e a abordagem evolucionária. Esses aspectos sugerem que a relação entre a atividade humana, as instituições e a natureza evolucionária do processo econômico definiria diferentes tipos de economia.

Para Conceição (2002, p. 9), o conhecimento institucionalista é formado por 8 itens:

- 1 Ênfase na evolução social e econômica com orientação ativista das instituições sociais;
- 2 O controle social e o exercício da ação coletiva constituem a economia de mercado, que é um sistema de controle social representado pelas instituições as quais o fazem operar;
- 3 A ênfase na tecnologia como força maior na transformação do sistema econômico;
- 4 O determinante de alocação de recursos não é o mercado abstrato, mas as instituições, especialmente as estruturas de poder;

- 5 A “teoria do valor” dos institucionalistas não se preocupa com os preços das mercadorias, mas com os processos pelos quais os valores se incorporam e se projetam nas instituições, estruturas e comportamentos sociais;
- 6 A cultura tem um papel dual no processo da causação cumulativa ou coevolução, porque é produto da interdependência entre indivíduos e subgrupos;
- 7 A estrutura de poder e as relações sociais geram uma estrutura marcada pela desigualdade e hierarquia, razão pela qual as instituições tendem a ser pluralistas ou democráticas em suas orientações;
- 8 Os institucionalistas são holísticos, permitindo o recurso a outras disciplinas, o que torna seu objeto de estudo econômico necessariamente multidisciplinar.

Para Balestro (2011), mais do que regras do jogo que organizam a interação humana, as instituições devem ser vistas como amálgamas de interesses e de relações sociais e como padrões de ações e de relações humanas que se reproduzem ao longo do tempo.

Os “velhos” institucionalistas – como Veblen, Commons (1934) e Mitchel (1984) – direcionaram seus estudos e análises na relevância das instituições, reivindicando uma genuína economia evolucionária (CONCEIÇÃO, 2000).

A abordagem desse pensamento centra-se em três pontos: a inadequação da teorianaoclássica em tratar as inovações, declarando-as “dadas”, e, portanto, desconsiderando as condições de sua implantação; a preocupação em como se dá a mudança e o conseqüente crescimento; e a ênfase no processo de evolução econômica e transformaçãotecnológica. Sendo assim, a instituição é o resultado do presente, que moldará o futuro, através de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma de como os homens veem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista (CONCEIÇÃO, 2000).

Quanto à abordagem neo-institucionalista, que é derivada da forte influência de Veblen, de acordo com Conceição (2000), o paradigma institucionalista se centra em três dimensões: crítica à organização e performance das economias de mercado, por se constituírem em mera abstração; na geração do “corpo de conhecimento” em uma variedade de tópicos; e no desenvolvimento de uma aproximação multidisciplinar para resolver problemas.

Quanto à NEI - Nova Economia Institucional, cujos principais autores são Ronald Coase e Oliver Williamson, preocupa-se fundamentalmente com aspectos microeconômicos, com ênfase na teoria da firma, mesclada com história econômica, economia dos direitos de propriedade, sistemas comparativos, economia do trabalho e organização industrial. O que direciona o pensamento da NEI é: as transações e os custos a elas associados definem diferentes modos institucionais de organização; a tecnologia, embora constitua-se em aspecto fundamental da organização da firma, não é um fator determinante da mesma; e “as falhas de mercado” são centrais à análise (WILLIAMSON, 1991, p. 18). Daí a importância das “hierarquias” no referido marco conceitual.

O conceito de instituição na Teoria da Regulação é subjacente ao conflito e à violência, ambos inerentes à relação entre os homens. A necessidade de mediar tais processos dá origem ao conceito de instituição social que “sustenta os termos do conflito, sob o império da violência imediata e sob a corrosiva incerteza, que o antagonismo esconde” (ANGLIETTA, 1976, p.vii). A teoria da regulação do capitalismo é a da gênese, do desenvolvimento e do desaparecimento das formas sociais, sem a preocupação de ressaltar uma finalidade a esse movimento (ANGLIETTA, 1976, p.6).

Sobre a Escola Evolucionária, é dito que a definição de instituição gera inquietação, tanto pela sua amplitude e abrangência na formulação dos “velhos” institucionalistas quanto pela sua interpretação como “equilíbrio de um jogo”. Ou seja, a instituição só tem sentido em um sentido evolucionário, porque a enorme diversidade de coisas que se abrigam sob tal designação exige referência a uma “teoria de evolução institucional” de forma a construir um “processo” de maneira plural, já que diferentes formas de instituição evoluem de maneiras diferentes (NELSON, 1995, p. 82).

MUDANÇA INSTITUCIONAL

No amplo e elucidativo painel que traça as teorias sobre mudança e estabilidade em instituições políticas e econômicas, Campbell (2010) fala que os processos de reprodução e de mudança institucional são essencialmente conflituosos e envolvem considerável dose de luta e negociação entre os atores. A questão do poder é central em todos eles. O autor ressalta também que as teorias sobre reprodução e mudança institucional devem estar atentas aos mecanismos pelos quais as instituições são estabilizadas e transformadas. Especialmente pela razão de que os processos de reprodução e mudança institucional são mutuamente constitutivos, no sentido de que muitas das forças que mudam as instituições também as estabilizam.

Segundo Campbell (2010), a teoria da mudança institucional e de reprodução institucional emergiram basicamente com o reconhecimento de que as instituições geralmente não mudam rapidamente, são resistentes à mudança e na maioria das vezes só mudam pagando elevado tributo a suas trajetórias progressas.

Campbell (2010) mostra também que alguns autores utilizam o conceito de dependência da trajetória para explicar a mudança institucional, que tenderia a ser evolucionária e incremental por conta da presença desses processos e trajetória- dependentes. Mas, nesse caso, adverte, cai-se na armadilha lógica de tentar explicar a mudança institucional recorrendo a um mecanismo causal explicativo que justamente bloqueia as mudanças. Outros autores recorrem ao conceito de “conjunturas críticas”: crises e choques exógenos que rompem o *status quo* e desencadeiam mudanças institucionais fundamentais. Alguns argumentos apoiam-se na noção de “equilíbrio pontuado”, na qual as instituições são vistas como estáveis até que alguma ruptura repentina, causada por um choque, desencadeie um rearranjo institucional e, eventualmente, um novo equilíbrio.

Ainda para tais autores, os quatro padrões de mudança são:

- Deslocamento: remoção das regras existentes e sua substituição por novas.
- Sobreposição: introdução de novas regras sobre ou ao lado das já existentes.
- Derivação: mudança de impacto das regras vigentes devido a modificações no ambiente (condições externas às instituições).
- Conversão: reinterpretação ou aplicação em modos inovadores das regras vigentes.

Quadro 1. Tipos de mudança institucional gradual

	Deslocamento	Sobreposição	Derivação	Conversão
Remoção de velhas regras	Sim	Não	Não	Não
Negligência com velhas regras	-	Não	Sim	Não
Aplicação diversa de velhas regras	-	Não	Sim	Sim
Introdução de novas regras	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2010).

Em resumo, derivação é a estratégia de manter-se firme enquanto o mundo muda. Conversão é a estratégia de aproveitar as oportunidades para alterar o que as instituições e políticas públicas fazem sem reescrever suas regras. Se a possibilidade da derivação surge com a mudança dos contextos, as oportunidades de conversão surgem quando mudam os atores (CERQUEIRA, 2015).

Diferenças nas características do contexto político e das regras institucionais vigentes afetam a propensão à ocorrência de cada tipo de mudança, conforme esse contexto proporcione forte ou fraco poder de veto aos defensores do *status quo* e conforme as instituições proporcionem aos atores baixo ou elevado grau de discricionariedade na interpretação e na aplicação das regras, como mostra o modelo esquemático abaixo.

Quadro 2: Fontes contextuais e institucionais da mudança institucional

		Características Institucionais (Agentes de Mudança)	
		Baixo grau de discricionariedade na interpretação e na aplicação das regras	Alto grau de discricionariedade na interpretação e na aplicação das regras
Características do Contexto Político (Defensores do Status quo)	Forte poder de veto	Sobreposição	Derivação
	Fraco poder de veto	Deslocamento	Conversão

Fonte: Mahoney e Thelen (2010)

Onde o poder de veto dos defensores do *status quo* é alto, a possibilidade de os agentes de mudança se desfazerem das regras e instituições vigentes é praticamente nula, restando como opções de mudança institucional a sobreposição de novas regras – quando há baixo grau de discricionariedade dos agentes em sua interpretação – e a mudança do impacto das regras antigas devido a modificações no ambiente (derivação), quando o grau de discricionariedade dos agentes é elevado.

Quando o grau de discricionariedade dos agentes para interpretar e aplicar as regras vigentes é elevado e o poder de veto dos defensores do *status quo* é fraco, a maior probabilidade de uma mudança institucional ocorrer será por conversão (reinterpretação ou aplicação em modos inovadores das regras vigentes), que a alta discricionariedade dos agentes da mudança permite e o baixo poder de veto do *status quo* não pode impedir.

Finalmente, quando esse grau de discricionariedade é baixo, mas o poder de veto dos defensores do status quo também é fraco, a alternativa mais plausível para a mudança institucional é o deslocamento das regras antigas e sua completa substituição por regras novas, já que não há condições para redesenhar ou reinterpretar as velhas.

Para a formulação de uma tipologia dos agentes da mudança institucional, Mahoney e Thelen (2010) partem de duas questões: (1) o ator quer preservar as regras institucionais vigentes? (2) o ator cumpre essas regras?

A resposta a essas questões leva a um tipo de agente de mudança específico e à correspondente preferência por uma das estratégias de mudança institucional mencionadas. Para Mahoney e Thelen (2010), os tipos de agente de mudança institucionais são:

- **Insurgentes:** querem substituir as instituições vigentes e não respeitam suas regras, associando-se ao padrão de mudanças por deslocamento.
- **Simbiontes:** prosperam em instituições e sob regras que não criaram; numa versão parasitária, aproveitaram-se de suas ambiguidades em proveito próprio, minando as instituições e associando-se ao padrão de mudanças por derivação; numa versão mutualista, usam essas ambiguidades das instituições para reforçá-las, ao mesmo tempo em que se beneficiam delas, associando-se ao padrão de mudanças por conversão.
- **Subversivos:** querem substituir as instituições vigentes embora acatem suas regras dissimuladamente; promovem novas regras à espera da oportunidade de entrar em oposição frontal às antigas, associando-se ao padrão de mudanças por sobreposição.
- **Oportunistas:** ambíguos em suas preferências, seu comportamento de evitar riscos e custos de mudanças reforça a inércia das instituições; quando é agente de mudança, prefere o caminho da conversão (nada de rejeitar as regras antigas ou de introduzir novas).

O campo teórico da economia solidária e dos institucionalistas se coadunam como fundamentação teórica de política pública quando há um problema como a falta de emprego com seus devidos direitos trabalhistas a todos os cidadãos, assim como o sistema da economia de mercado que unilateraliza decisões e gera exploração do mundo do trabalho. Sabendo que é necessário haver um problema público bem definido para que então se crie uma política pública, se faz presente tal relação.

Pelo embasamento da teoria institucionalista, o *path dependency* e as mudanças institucionais trazidas pelo campo teórico, com a necessidade de se efetivar uma política pública de economia solidária, são apontados como alguns caminhos para o desenvolvimento e a consolidação da economia solidária no município.

POLÍTICA PÚBLICA

Secchi (2014) salienta que a área de políticas públicas “consolidou, nos últimos sessenta anos, um corpus teórico próprio, um instrumental analítico útil e um vocabulário voltado para a compreensão de fenômenos de natureza político-administrativa”, e considera, que “[...] as *policy sciences* nasceram para ajudar no diagnóstico e no tratamento de problemas públicos” (prefácio XIII).

Uma política pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público e possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público” (SECCHI, 2014, p. 1).

Secchi (2014) diz que existem duas abordagens de estudos de políticas públicas: a estatista (*state centered policy-making*), que “considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais” e a fundamentação multicêntrica, que “considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas” (SECCHI, 2014, p. 2). O autor, no intuito de definir a abordagem que aplicará no livro “Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos”, menciona que considerará:

[...] a abordagem multicêntrica [...] porque adota um enfoque mais interpretativo e, por consequência, menos positivista, do que seja a política pública [...] segundo, porque evitamos uma pré-análise de personalidade jurídica de uma organização antes de enquadrar suas políticas como sendo públicas [...] terceiro, porque essa abordagem tem implicação em um espectro grande de fenômenos [...] quarto, porque o papel do Estado varia em cada país, e muda constantemente dentro de um mesmo país (SECCHI, 2014, p.3).

Para Mead (2007), política pública é um campo dentro do estudo da política, que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, e Lynn (2007) diz que é o conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Peters (2007) diz que política pública é a soma das atividades do governo, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

Dye (2007) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Já a definição mais clássica é atribuída a Lowi apud Rezende (2004:13): política pública é “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento do indivíduo ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas” (SOUZA, 2007, p. 68)

Os conselhos de políticas públicas são instâncias de participação e deliberação da sociedade civil na condução das políticas públicas, inclusive em seus aspectos econômico-financeiros. Com composição paritária e plural são caracterizados como inovações institucionais na gestão das políticas públicas ao partilhar o poder de decisão da política com representantes da sociedade civil, anteriormente restrito aos gestores públicos (KRONENBERGER, 2012, p. 1).

Os conselhos como formas de gestão da coisa pública foram defendidos também por Hannah Arendt, ao analisar as revoluções francesa e americana, assim como ao definir os espaços da ação coletiva entre o público e o privado. Para Arendt (2003), os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. Em seu livro *Crises da república*, afirmou que os conselhos poderiam ser não apenas uma forma de governo, mas também uma forma de Estado.

De acordo com Oliveira (2009, p. 101)

Os conselhos gestores podem contribuir para a democratização da administração pública, para a ampliação quantitativa e qualitativa da participação, para a gestão colegiada de políticas públicas, para a responsabilização de governantes (*accountability*), para o controle social (qualitativo e pró-ativo) e, ainda, para o intercâmbio de informações entre população e poder local.

Dentro da ideia dos conselhos de política pública, uma questão fundamental que corrobora com o processo de fazer política pública são os fundos dos conselhos gestores. Todo conselho é criado pela elaboração de um projeto de lei municipal que o institui e também cria um Fundo específico. Como cada área específica tende a publicar diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos respectivos conselhos, estas devem servir de base para a elaboração da lei municipal de criação deles (BENELLI; COSTA-ROSA, 2018)

Essa lei municipal define o número de conselheiros titulares e suplentes (composição), o período de cada mandato dos conselheiros (eleição), a estruturação (se terá secretaria executiva, comissões temáticas etc.) e também regulamenta as competências, atribuições, responsabilidades e prerrogativas dos conselheiros, estabelecendo o modo de funcionamento do conselho, geralmente propondo a criação de comissões de trabalho. Estabelece ainda disposições gerais quanto ao Fundo, quando ele existe, além de acompanhar a elaboração e execução do orçamento público (BRASIL, 2007; ASSIS, 2009).

POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

De acordo com o Agência Senado (2019), foi entregue no Brasil em 2012 pela SENAES à Câmara Federal o projeto de Lei (PL) nº 4.685/2012 (Brasil, 2012), que cria a Política Nacional de Economia Solidária (PNES) e o Sistema Nacional de Economia Solidária (SINAES), além de regulamentar empreendimentos desse tipo. Esta seria a institucionalização através de uma lei desta política.

Tal minuta mudou de nome para PLC- Projeto de Lei da Câmara nº137/2017 (Brasil, 2017), que leva o mesmo nome e foi aprovada pelo Senado em 2019, aguardando o aval da câmara dos deputados. (Agência Senado, 2019).

Entre as diretrizes e os objetivos definidos na PNES (Política Nacional de Economia Solidária) que vão ser os direcionadores dos empreendimentos de economia solidária estão a gestão democrática, a garantia de livre adesão, a prática de preços justos, a cooperação entre empreendimentos, a precificação conforme os princípios do comércio justo e solidário, a justa distribuição dos resultados e a transparência e a publicidade na gestão dos recursos.

Houveram conferências, plenárias, formação e seminários regionais, estaduais e nacional organizadas em todo território nacional, contando com distintos sujeitos sociais a partir de 2003, aonde pôde se ter um sólido material para a escrita e encaminhamento de tal minuta de lei (Cunha, 2014).

Até hoje foram realizadas três conferências de Economia Solidária. A I conferência, chamada de CONAES data de 2006, de acordo com Cunha (2014). Seguiu-se uma segunda conferência em 2010 e a 3ª e última CONAES ocorreu em 2014.

O tema da I CONAES em 2006 foi “Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento” (Brasília, 2006).

Já para a II CONAES foi “O direito às formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva, na cooperação e na autogestão, reafirmando a economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento” (Cunha, 2014).

A III Conferência teve o título: “Construindo um Plano Nacional da Economia Solidária para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável”. (FBES, 2014). Nesta última foi sistematizado o I Plano

de Política Pública de Economia Solidária para o país para poder ser construído e implementado de 2015 a 2019 em todo território nacional e que serviu de base para muitos estados e municípios seguirem seus eixos e ações, entretanto ele nunca foi aprovado nacionalmente.

O I Plano Nacional de Economia Solidária (2015-2019) é um instrumento de orientação desta política pública para 4 anos e foi feito com a participação ativa do público da economia solidária, durante as várias etapas da III Conferência Nacional de Economia Solidária. (SEPT, 2015)

METODOLOGIA

Recorre-se à metodologia como forma de alcançar os objetivos dos questionamentos feitos. Para tanto, nesta seção discutir-se-á: a) a natureza da pesquisa; e b) os instrumentos e técnicas de coleta de dados.

NATUREZA DA PESQUISA

Esta pesquisa é de natureza aplicada, seu objetivo é de caráter exploratório e sua abordagem é qualitativa. Dessa forma, os dados são tratados de forma a compreender melhor os fenômenos sociais, decifrando os elementos de um sistema complexo de significados (NEVES, 1996).

As evidências dos elementos que trouxeram e deverão trazer mudanças institucionais dentro da política pública de economia solidária em Volta Redonda segue as premissas dos arranjos necessários para viabilizar uma política pública e toda a estrutura que acompanha o desenho desta. A resposta às indagações da pesquisa será construídas por meio da interação entre a pesquisadora e o objeto de estudo. As informações descritivas deverão refletir as ações e as percepções da observação participante.

Como afirma GODOY (1995, p. 7), “o ambiente e as pessoas nele inseridas devem ser olhados holisticamente: não são reduzidos a variáveis, mas observados como um todo”; uma vez que os pesquisadores que utilizam métodos qualitativos estão direcionados a se atentarem ao processo e não somente aos resultados ou produto. O interesse desses investigadores está em verificar como determinado fenômeno se manifesta nas atividades, processos e interações diárias (GODOY, 1995).

Serão coletadas informações por meio da leitura das atas, decretos e esboço da lei de economia solidária, além de ter sido feita uma revisão de literatura. Nas reuniões presenciais do Fórum de Economia Solidária foram examinadas questões dos objetivos específicos, tais quais: os principais pontos de um ambiente institucional, o que Volta Redonda avançou, o que não conseguiu efetivar e o que precisa para avançar na construção de um ambiente institucional que incentive e dê segurança às pessoas e organizações envolvidas com a Economia Solidária.

E também analisar-se-á se se conseguiu realizar desde o uso do orçamento na gestão pública e de elementos que precisarão encarar enquanto fórum para as demais mudanças institucionais na co-relação com o Estado.

O material coletado será analisado por meio de elementos da análise de conteúdo que, de acordo com Oliveira (2008), é uma descrição analítica, segundo procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens.

INSTRUMENTOS E TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

No decorrer da exposição da pesquisa observante haverá emprego de pesquisa documental, em um processo de garimpagem, na medida em que as categorias de análise, ao dependerem dos documentos, precisam ser encontradas, extraídas das prateleiras, receber um tratamento que, orientado pelo problema proposto pela pesquisa, estabeleça a montagem das peças, como num quebra-cabeça (PIMENTEL, 2001, p. 180).

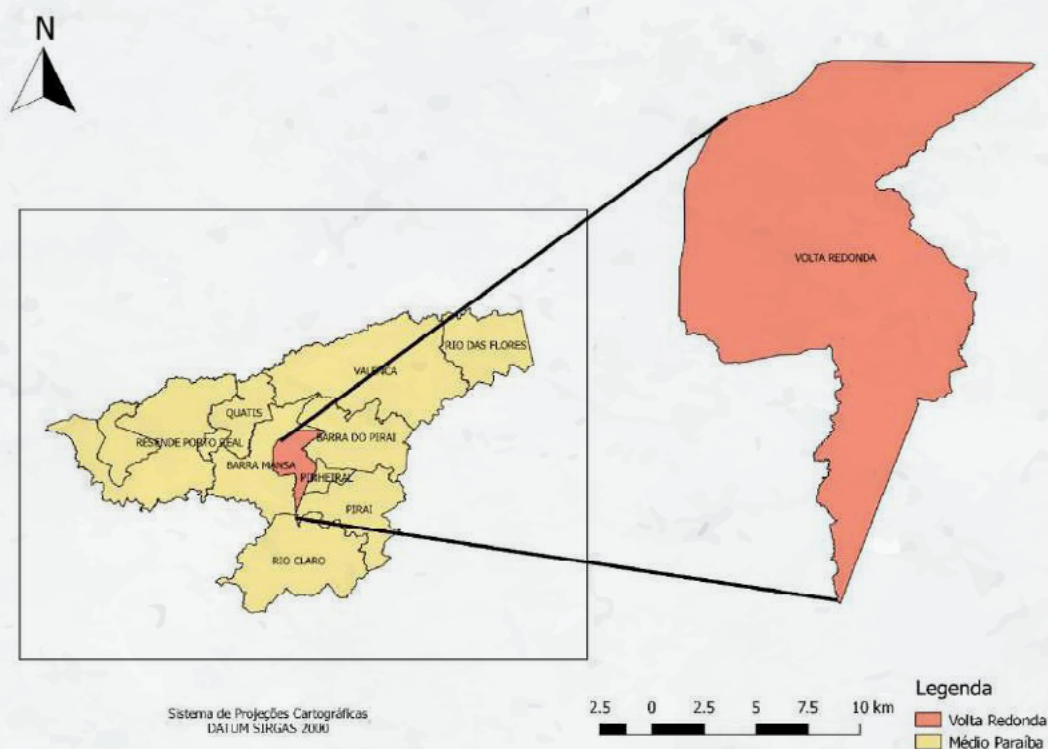
Essa pesquisa documental será feita por meio da revisão das atas do Fórum, de 2016 a 2019, de dois decretos municipais relacionados à Economia Solidária, da leitura de demandas do PPA Participativo e do esboço da Lei de Economia Solidária de Volta Redonda. As inferências a respeito das entrevistas e pesquisa documental, deve dar destaque para a análise de conteúdo.

Também se fará uso da observação participante. A opção metodológica pela observação de tipo participante responde ao objetivo de proceder, dentro das realidades observadas, a uma adequada participação dos investigadores, de forma “não intrusiva”, e de modo a reduzir a variabilidade residual, nomeadamente a repressão de emoções extravasadas ou comportamentos efetuados, bem como a artificialidade dos mesmos. Os observadores, sendo levados a partilhar papéis e hábitos dos grupos observados, encontram-se, assim, em condições favoráveis para observar – situações, factos e comportamentos – que dificilmente ocorreriam, ou que seriam reprimidos ou mesmo adulterados, na presença de estranhos (BRANDÃO, 1984; MARSHALL; ROSSMAN, 1995).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Volta Redonda é um município do interior do estado do Rio de Janeiro, de 273.012 habitantes (IBGE, 2019) e é um dos doze municípios da região do médio paraíba, em um recorte administrativo. Os municípios da região do médio paraíba são: Rio das Flores, Quatis, Resende, Porto Real, Piraí, Pinheiral, Barra Mansa, Barra do Piraí, Valença, Itatiaia, Rio Claro e Volta Redonda.

Figura 1 - Volta Redonda na Região do Médio Paraíba



Fonte: Elaborado pela autora

Volta Redonda dentre todas estas cidades da região, é o município de maior IDHM- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, sendo de número 0,771 (IBGE, 2010). Conquistou sua emancipação em 1954 (TCE, 2011), e tem sua economia dependente ainda hoje majoritariamente da indústria siderúrgica, no que se trata ao Produto Interno Bruto (PIB) gerado. (VOLTA REDONDA, 2017)

A ideia de economia solidária inicia sua trajetória em Volta Redonda quando, em 2010, a Secretaria Municipal de Ação Comunitária aceita o desafio de ser a principal organizadora, junto com a Universidade Federal Fluminense, da II Conferência Regional de Economia Solidária do Médio Paraíba.

Em 2012, forma-se um pequeno núcleo que poderia ser chamado de movimento de economia solidária, que era composto por membros da universidade e membros de uma associação de economia solidária do município de Pinheiral, a AESP. Estes organizam a II Plenária de Economia Solidária do Médio Paraíba, como etapa preparatória da V Plenária Nacional, organizada pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).

No retorno dos membros da V Plenária Nacional de Economia Solidária, após toda discussão e deliberação ocorrida em Goiás, o movimento local resolve fazer os SESMEPs - Seminários de Economia Solidária do Médio Paraíba, com o objetivo de mobilizar trabalhadoras e trabalhadores da Economia Solidária e outros atores sociais, como gestores públicos, integrantes de entidades de apoio e fomento, além dos movimentos sociais locais, para que constituam uma rede colaborativa para o fortalecimento da Economia Solidária na Região do Médio Paraíba.

Em 2013 houve 2 SESMEPs - um em Pinheiral e outro em Volta Redonda. Em 2014 realiza-se em Volta Redonda a III Conferência Regional de Economia Solidária do Médio Paraíba, como etapa da III Conferência Nacional

de Economia Solidária (III CONAES). Na mesma época, em 2014, implanta-se na UFF a InTECSOL – Incubadora Tecnológica de Empreendimentos de Economia Solidária do Médio Paraíba, que passaria a incubar e assessorar diretamente alguns empreendimentos econômicos solidários, além de contribuir com a articulação e mobilização no campo da economia solidária.

Em 2014, ainda, realiza-se o III SESMEP e em 2016 o IV. Nessa última edição delibera-se, por unanimidade, sobre a criação do Fórum de Economia Solidária de Volta Redonda, que passaria a ser a instância que reuniria todos os sujeitos do campo da Economia Solidária, a saber, com ênfase, os trabalhadores dos EES - Empreendimentos Econômicos Solidários, das Entidades de Apoio e Fomento e da Gestão Pública, com o propósito de discutir e formular estratégias para o fortalecimento da Economia Solidária em Volta Redonda.

Em 2016, pela primeira vez o movimento entrega uma carta compromisso (FECOSOL, 2016) aos dois candidatos à prefeitura que estavam concorrendo às eleições municipais do 2º turno. Os dois se comprometeram com a temática. Na carta pleiteavam-se quesitos como a realização, no ano seguinte, de um grande Festival de Economia Solidária, que como a carta diz, os objetivos eram (FECOSOL, 2016):

- Dar visibilidade à Economia Solidária e suas manifestações e empreendimentos presentes em Volta Redonda e na Região do Médio Paraíba;
- Disponibilizar um espaço temporário de comercialização e divulgação de produtos da Economia Solidária do município e da Região;
- Organizar debates e atividades de formação em temas ligados à economia solidária;
- Apresentar manifestações culturais tradicionais e grupos artísticos do município e da Região; e
- Estimular a articulação em rede de empreendimentos de economia solidária da Região.
- O projeto do Festival, com valor total estimado em R\$ 185.000,00, foi incorporado ao orçamento municipal via SMDet - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo para 2017.

Outra demanda apresentada foi (FECOSOL, 2016, p. 3)

O Fórum entende que a maior conquista junto à nova Administração Pública será a abertura ao diálogo com o movimento de Economia Solidária com maiores perspectivas, para que se possa dar encaminhamento à construção de políticas públicas de apoio aos empreendimentos econômicos solidários do município, sendo uma das demandas específicas a das cooperativas de catadores de materiais recicláveis, que deveriam ser integradas à política municipal de resíduos sólidos de modo mais digno e efetivo, como reza a Lei 12.305/2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A partir de 2017, pela primeira vez, passa haver recurso público alocado para a economia solidária em processos licitatórios, o que era um dos desígnios do movimento.

Tais recursos foram para o evento do Festival de Economia Solidária de Volta Redonda. Em 2018 e 2019 também ocorreram edições do Festival, sendo que em 2018 a prefeitura decretou calamidade financeira e houve um vasto contingenciamento de orçamento e conseqüentemente das finanças públicas, logo, o festival em sua segunda edição foi feito acionando o chamado “plano B”, em que foi usada estrutura própria da prefeitura,

sem licitar qualquer item que tivesse a ver com a produção e contando amplamente com a solidariedade dos integrantes do Fórum. Em 2019 foi realizada licitação normalmente para o III Festival.

Foi colocado pela primeira vez no PPA (Plano Plurianual Participativo), em 2017, demandas da economia solidária em várias pastas públicas e todas foram aceitas e se fixaram no planejamento a médio prazo do município.

Algumas propostas do PPA 2018-2021 que foram inseridas nesse planejamento foram (PPA VR, 2017):

- Criar um Centro de Referência em Economia Solidária que reúna as condições necessárias para a oferta de: i) formação continuada em economia solidária; ii) orientação técnica aos empreendimentos econômicos solidários por agentes de economia solidária; iii) microcrédito aos empreendimentos econômicos solidários; e iv) espaço permanente de comercialização para produtos da economia solidária.
- Criar a função e contratar agentes de economia solidária e desenvolvimento local, que serão lotados no Centro de Referência em Economia Solidária e ficarão encarregados de mapear, fornecer orientações técnicas e acompanhar o desenvolvimento dos empreendimentos econômicos solidários em áreas de referência do município.
- Criar um banco comunitário ou transformar o Banco da Cidadania² em banco comunitário, o qual seria responsável pela gestão do Fundo Municipal de Economia Solidária, passando a operar no Centro de Referência em Economia Solidária.
- Organizar feiras itinerantes da economia solidária pelo município, agregando artesanato, produtos da agricultura familiar, produtos alimentares e outros.
- Investir em outra estrutura logística para a coleta seletiva, baseada em PEVs – Pontos de Entrega Voluntária de materiais, apoiados por coleta ao entorno dos PEVs por bicicletas para materiais de descarte cotidiano, e com PEVs específicos para eletrônicos e resíduos da construção civil.
- Estabelecer convênios com as Universidades locais, para assessoria às cooperativas de catadores e ao redesenho e aperfeiçoamento da coleta seletiva no município.
- Fomentar a agricultura familiar no município, com orientações para a produção orgânica e organização da comercialização por meio de circuitos curtos e/ou nas feiras da economia solidária.

Uma questão apontada por Abegão *et al.* (2019) é que, apesar das conquistas no panorama da Economia Solidária em Volta Redonda, o Fórum, que é a instância do movimento social, ainda precisa superar certas dificuldades, que lhe garantam maior representatividade e poder de articulação política. Esta é uma questão relevante quanto à mudança institucional.

Outras questões que se referem a aspectos necessários às mudanças institucionais, de acordo com os apontamentos do trabalho acima e observações, é a necessidade de ter pessoas que participem e integrem o Fórum de maneira contínua, para que possam deliberar sobre questões da Economia Solidária na cidade. O Fórum também precisa, através de seus membros, ocupar outros espaços, como a instância estadual da Economia Solidária, possibilitar a criação de rede com as várias organizações que trabalham com temáticas afins ao

2 Em 2017 o Banco da Cidadania se transformou no Banco VR de fomento, um braço da SMDET- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo

tema, se organizar de maneira interna, política e administrativamente e propor uma minuta de lei ao Executivo que contenha a criação do Conselho Municipal de Economia Solidária, que será o órgão que fará o controle social, além de contribuir com a elaboração de planos, projetos e ações da Economia Solidária na cidade;

Um outro elemento é a necessidade de se ter a política pública efetivada de modo legal. A lei municipal deve ser aprovada para que então se institucionalize a política. Destacando que deve estar vinculada a uma secretaria e que para ser institucionalizada deve haver uma estrutura própria da economia solidária no organograma da prefeitura. Foi iniciado um trabalho de elaboração de uma minuta de lei da Economia Solidária envolvendo alunos da disciplina de Tecnologia Social do curso de Administração Pública da Universidade Federal Fluminense, em que membros do Fórum corrigiram e acrescentaram itens ao documento preparado previamente pelos alunos e professora da disciplina. O processo está em tramitação dentro da máquina pública e tal minuta necessita ir para a câmara dos vereadores, devendo ter sua aprovação e garantia da aplicabilidade do que está previsto como condições para que a política seja institucionalizada.

No município há os decretos 14.303/2017, que “Cria Grupo de Trabalho para elaboração da Política Municipal de Economia Solidária e dá outras providências” e o 14.304/2017, que “Nomeia membros, para compor o Grupo de Trabalho para elaboração da Política Municipal de Economia Solidária, criado através do Decreto nº 14.303, de 17/04/2017” (VOLTA REDONDA, 2019), que abordam a necessidade de construir uma política pública de economia solidária, através da composição de um grupo de trabalho responsável por elaborar a minuta de lei e aborda a organização coletiva, pelos diversos sujeitos sociais, para a realização de um Festival municipal de economia solidária. Esses são elementos que evidenciam um caminho de mudança institucional.

Por observações nas reuniões e leituras de materiais, nota-se uma preocupação de alguns integrantes do Fórum com a parte educativa e de formação para com todos os membros que fazem Economia Solidária no município. Em 2019 pela primeira vez, de acordo com FECOSOL (2019), houve a realização no município de um curso aberto aos membros do Fórum e demais convidados de movimentos afins sobre “Formação geral em Economia Solidária”.

De acordo com os relatos de reuniões, como as ocorridas na SEPLAG (2017, 2018) para a construção dos festivais desde 2017, sempre havia os dias de formação presencial com membros da Incubadora Tecnológica de Empreendimentos de Economia Solidária do Médio Paraíba.

Aqui nota-se uma mudança institucional relevante para a economia solidária do município, considerado um avanço. Tal possibilidade de capacitação, proporciona que os sujeitos sociais do Fórum e de adjacências reflitam sobre como agem no mundo da prática, do trabalho e lhes dê respaldo para terem uma base para demais mudanças necessárias no que fazem.

Um possível fator limitante é não haver uma identidade local que ligue afetivamente as pessoas à Economia Solidária no município. Se não há vínculo, elas não se sentem pertencentes ao movimento, que vai além de apenas produzir e comercializar seu produto sob o rótulo de economia solidária. É um projeto de sociedade em curso, em uma ênfase na evolução social e econômica (CONCEIÇÃO, 2002).

Em 2017 foi realizado um mapeamento de empreendimentos econômicos solidários no município por uma militante do Fórum de Economia Solidária que foi contratada pela prefeitura (SEPLAG, 2017). O questionário para o mapeamento foi feito pela Universidade Federal Fluminense e os encontros para mapear foram presenciais. Foram identificados 17 EES ao total e isto foi um passo importante para o Fórum quanto a quantificação de empreendimentos, que é uma etapa relevante da política pública e o mapeamento demonstra a necessidade de se formar outros coletivos, grupos para serem pertencentes a Economia Solidária.

Uma mudança institucional ocorrida, considerada um avanço, foi a mobilização e articulação dentro da máquina pública, desde o início de 2017, para apresentar e sensibilizar os secretários sobre a proposta da economia solidária a fim de que isso possa influenciar as políticas sob suas responsabilidades, além de sensibilizá-los para a participação na construção coletiva do Festival.

Uma outra mudança institucional, mas que ainda se caracteriza como limitação do ambiente institucional, é a respeito da alocação de recursos para fazer rodar as ações e projetos da economia solidária no município, já que, de acordo com Carvalho (2002), o que determina alocação de recursos são as instituições, especialmente as estruturas de poder. Atualmente não há uma relevância de que se precisa de grandes investimentos na área, pois foi inserida como agenda governamental, mas não é algo que estava no plano de governo para mais rápido se fazer cumprir.

Outra limitação ao ambiente institucional é a não integralização de vários projetos e ações que estão em curso na prefeitura e que podem ser reconhecidos e serem tratados como algo da economia solidária, uma vez que pelos institucionalistas serem chamados de holísticos, isso exige uma compreensão sobre o objeto de estudo econômico necessariamente multidisciplinar.

Projetos que têm afinidade com a economia solidária são o i) PAM- Programa de Artesanato Municipal, que está atrelado à SMC- Secretaria Municipal de Cultura, em que a secretaria contribuiu com o cadastramento e apoio a grupos de artesanato e artesãos(ões) independentes, que passou a promover feiras de artesanatos em áreas comerciais da cidade de forma regular, independentes dos eventos organizados por iniciativas dos coletivos de artesãos. Além disso houve um trabalho de construção coletiva de uma política pública na área de artesanato, conduzido pela Secretaria, aprovado em 2019; ii) o projeto de um mercado municipal de produtos orgânicos, que está em construção e se iniciou um diálogo entre gestão, empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural e agricultores, através da SMDET- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo; iii) a realização de duas feiras de orgânicos, em dois pontos e horários diferentes na cidade, envolvendo agricultores familiares da região; iv) a abertura da Secretaria Municipal de Saúde à inserção de um trabalho de inclusão produtiva via economia solidária junto aos usuários dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), sendo que na edição de 2019 do Festival de Economia Solidária já houve a participação do CAPS na comercialização de artesanato; iv) o interesse demonstrado pelo Banco VR de Fomento, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo, em conhecer a experiência do banco comunitário e a moeda social de Maricá, mesmo que tal movimento ainda não tenha resultado numa ação concreta na área de finanças solidárias; e v) a construção coletiva, orquestrada pela Secretaria de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão, de uma proposta de política pública de incentivo à agricultura urbana e periurbana, alinhada aos princípios da economia solidária.

O não incentivo e facilitação do processo de criação de cooperativas e associações, diferentemente como é feito com os microempreendedores individuais no município, torna este fator também uma limitação ao ambiente institucional.

Um avanço foram as feiras e os circuitos curtos de artesanato, que está atrelado à secretaria de cultura no PAM - Programa de Artesanato Municipal. E duas feiras orgânicas, que ocorre toda quarta-feira com os poucos produtores orgânicos das redondezas do município. Estas são práticas típicas da economia solidária. Uma observação interessante, de acordo com (FECOSOL, Maio 2019), é que a maioria das artesãs não se reconhece como sendo da economia solidária ou que seus trabalhos individuais que desaguam no formato feira seja da algo que a economia solidária preconiza e nem os produtores rurais levam essa temática para a feira.

Mudanças institucionais que ocorreram, que rebatem na economia solidária e que foi considerado um avanço no ambiente institucional, foi a contratação dos catadores demateriais recicláveis diretamente no trabalho de coleta seletiva, o que faz cumprir a lei nacional nº 12.305/2010, além de ter sido criado um Comitê de Resíduos Sólidos, participativo, para resolver a política municipal de resíduos sólidos e o sistema de coleta seletiva.

Um outro avanço ao ambiente institucional foi a criação da proposta da política pública de Agricultura Urbana e Periurbana Sustentável no município, que está em tramitação (Decreto nº 15.579/2018) e como fortemente a Agricultura Familiar pertence à Economia Solidária, o imbricamento das propostas e o que rebate em cada política é similar.

A economia solidária se alia à ramificação do *path dependency*, pois depende da trajetória para se consolidar enquanto política pública, tendo seu bojo formado a partir dos socialistas utópicos (ENGELS, 2009) nos experimentos de uma sociedade ideal, mais justa e igualitária. Os socialistas utópicos foram envolvidos com os ideais da revolução francesa no século XIX e desde lá fortemente vem a lapidação do que seria o cooperativismo e a necessidade de se olhar o recorte econômico, político e social de tal tema.

Os oito itens do conhecimento institucionalista se aplicados em sua íntegra, favoreceriam um ambiente institucional que proporcionaria um desenvolvimento e consolidação da economia solidária no município. Como mencionado, a importância de se estar atrelado a uma secretaria ou ter uma própria secretaria institucionalizada para a política, assim como a necessidade de se ter controle social, que poderia ser trazido pelo conselho municipal, mostra a necessidade de mudanças institucionais efetivas.

“A ênfase na tecnologia como força maior na transformação do sistema econômico” (CONCEIÇÃO, 2002), traz a ideia, por exemplo, das tecnologias sociais, que estão fortemente associadas a economia solidária e que favoreceria o ambiente institucional. “O determinante de alocação de recursos não é o mercado abstrato, mas as instituições, especialmente as estruturas de poder” (CONCEIÇÃO, 2002), daí a necessidade de se realizar investimento com a arrecadação do município e recursos do governo estadual e federal para se poder, então, implementar ações e projetos da economia solidária na cidade.

A implantação da política pública municipal de economia solidária contribuiria para sanar boa parte das limitações apresentadas e continuaria a alavancar os avanços conquistados. Pois com política pública, há planejamento, equipe formada, pressupõe-se que haja recurso para investimento, logo, aglutinaria todas as demandas apresentadas a um ambiente institucional favorável à prática da economia solidária no município.

Com política pública se responde à problemática do objetivo geral que é identificar e realizar mudanças institucionais que favoreçam à economia solidária, uma vez que ela não é consolidada no município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou apresentar o panorama da construção da economia solidária no município de Volta Redonda, evidenciando o processo de construção da economia solidária em nível municipal, explicitando seus aspectos organizacionais e político-institucionais; analisar os aspectos essenciais de um ambiente institucional que favoreça desenvolvimento e consolidação da Economia Solidária em Volta Redonda; e avaliar os avanços e limitações do ambiente institucional e seus efeitos sobre os sujeitos sociais, integrantes do movimento de Economia Solidária no município.

O referencial teórico utilizado foi o pensamento institucionalista, através do qual pode-se fazer uma leitura do atual ambiente institucional, as diferentes escolas institucionalistas e das mudanças institucionais necessárias para que este ambiente sirva de estímulo para os empreendedores da economia solidária e lhes garanta a segurança necessária para que a economia solidária se consolide. Nesse sentido, a política pública municipal tem papel relevante. Também se abordou o campo teórico da economia solidária e da política pública.

Uma limitação da pesquisa foi a impossibilidade da realização de entrevistas com sujeitos sociais envolvidos na temática da Economia Solidária. Em uma extensão de tal trabalho, essa metodologia será trabalhada.

Uma possibilidade é realizar uma pesquisa em nível regional, identificando iniciativas de economia solidária nos municípios do médio paraíba, se há política pública formada e quais seriam os elementos da região para mudanças institucionais para que então haja uma política pública regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Senado. Política Nacional de Economia Solidária é aprovada no Senado. Disponível em : <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/11/politica-nacional-de-economia-solidaria-e-aprovada-no-senado>. Acesso em 1º de Dez, 2019 ANGLIETTA, M. (1976) Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des États-Unis. Paris: Calmann-Lévy.

ABEGÃO L, KRONEMBERGER T, PINTO H, E CUNHA B, “Desafios na construção da economia solidária em Volta Redonda”, Volta Redonda, 2019

BALESTRO, Moisés. “Perspectives of a Developmental State in Brazil”. In Ranincheski et alli, The Brazilian economy in historical perspective, Brasília, Verbena, 2011.

Benelli, Costa-Rosa. Conselhos Municipais : práticas e impasses no cenário contemporâneo. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/pe/v17n4/a04v17n4.pdf> >. Acesso em 3 de Dez, 2018

BRANDÃO, C. R. (1984). Participar-pesquisar. In C. R. Brandão (Org), Repensando a pesquisa participante (pp.7-14). São Paulo: Brasiliense.

Brasil. I Conferência Nacional de Economia Solidária- Brasília, 26 à 29 de Junho de 2006- Economia Solidária como estratégia e política de desenvolvimento. Disponível em <file:///C:/Users/B%3%A1rbara/Documents/P%3%B3s%20Gradua%C3%A7%C3%A3o%20DRS/TCC/TCC%20IFRJ/Pesquisas%20cient%3ADficas/Programa%3%A7%C3%A3o%20divulga%20gestores.pdf>. Acesso em 14 de Jul. 2019.

BRASIL. Lei n.12.305, de 2 de Agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=559138>>. Acesso em: 15 de Mar. 2019. Texto Original.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara PLC nº 137/2017. Altera a Minuta de Lei 4685/2012, que dispõe. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/expediente/2008/PLC_0031_3_2008.rtf>. Acesso em: 15 mar. 2019. Texto Original.

BRASIL. SG-PR/SNAS. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em 13 de Abr. 2019.

CAMPBELL, John. "Institutional Reproduction and Change". In Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis, Morgan et al. (Eds.), New York, Oxford Press, 2010.

CERQUEIRA, K. C. A economia política do desenvolvimentismo no Brasil: dependênciada trajetória, mudança institucional e capacidades estatais. Tese de doutorado. Instituto de Ciência Política, UNB, 2015.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergênciateórica no pensamento institucionalista? Análise Econômica. Porto Alegre, UFRGS, 2000.

CONCEIÇÃO, O. O Conceito de instituições nas modernas abordagens institucionalistas. Revista de Economia Contemporânea, v.6, n.2, p.119-146, 2002.

CUNHA, Bárbara. Ata da Reunião do Fórum de Economia Solidária de Setembro de 2016. Atas do Fórum de Ecosol. Volta Redonda, mar, 2019.

Cunha, Gabriela Cavalcanti. Conferências nacionais de economia solidária : acúmulos edesafios no planejamento participativo de políticas públicas de economia solidária. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3759/1/bmt57_confer%c3%aancias.pdf>. Acesso em 14 de Nov de 2019.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. O que é Economia Solidária. Disponível em < <https://ecosol.dieese.org.br/o-que-e-a-economia-solidaria.php>>. Acesso em 15 de Nov 2019

Engels, Friedrich. "Do socialismo utópico ao socialismo científico." (2009).

FECOSOL, Carta do candidato a prefeito de Volta Redonda. Destinatário: Samuca Silvae Paulo Baltazar. Volta Redonda, 10 de Outubro, 2016.

FBES. Disponível em < <http://fbes.org.br/linha-de-tempo/> >. Acesso em 02 de Dez 2018 Fbes. Documentos Orientadores para a etapa nacional da III CONAES. Disponível em < <https://fbes.org.br/2014/11/19/documentos-orientadores-para-etapa-nacional-da-iii-conaes/>>. Acesso dem 13 de Set. 2019.

FECOSOL- FÓRUM DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DE VOLTA REDONDA. UFF.

Ata da reunião realizada no dia 26 de junho de 2019.

Ata da reunião realizada no dia 24 de agosto de 2018.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho et al (Orgs.). Ação Pública e economia solidária: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: Ed da UFRGS, 2006. P 201-206.

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. Economia Solidária: uma abordagem internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FRANCA FILHO, Genauto Carvalho de. Uma problemática da economia solidária: uma perspectiva internacional. **Soc. estado.**, Brasília, v. 16, n. 1-2, p. 245-275, dezembro de 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922001000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 7 de Dez. 2018.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

HOCHMAN, G., ARRETICHE, M., and MARQUES, E., orgs. Políticas públicas no Brasil [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007

HANNAH, A. Crises da república. São Paulo: Perspectiva, 1973.

Hochman, Gilberto (org.). Políticas públicas no Brasil. [livro eletrônico] / organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretiche e Eduardo Marques. --Rio de Janeiro : Editora FIOCRUZ, 2007.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa

Nacional Por Cidades e Estados: Volta Redonda. Volta Redonda, 2020. KRONEMBERGER, T. S. Experiências práticas de conselhos municipais de políticas públicas. Apostila do Curso de “Formação Política e Cidadania, os conselhos municipais como referência”, tema 7, Rio de Janeiro, 2012.

LAVILLE, J. Ação Pública e economia: um quadro de análise. In: FRANÇA FILHO, G.

C. et al. Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 21-38. OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras - MG. 2009. 301 p. Tese (Doutorado em Administração)

– Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG MAHONEY, James. Path Dependence in Historical Sociology. Theory and Society 29: 507-548, 2000.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. Explaining Institutional Change. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

Marshall, C., & Rossman, G. B. (1995). Designing qualitative research (2nd ed., 78-79. Thousand Oaks: CA. Sage Publications.

Ministério do Trabalho. Economia Solidária. 2015. Disponível em <<http://trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria>>. Acesso em 2 de Dez, 2018 NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. Cadernode Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 1, n. 3, 1996. Disponível em:

<<http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf>>. Acesso em: 01 dez.2018.

OLIVEIRA, Denizi Cristina. Análise de conteúdo temático- categorial: uma proposta de sistematização. Ver. Enfermagem UERJ. Rio de Janeiro, 2008.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisahistoriográfica. Ceder- nos de pesquisa, n. 114, p. 179-195. Paraná, 2001.

Plano Estadual de Economia Solidária. Disponível em < https://30a64339-0e52-445d-be44c36fd8a9fa4c.filesusr.com/ugd/ff9c8d_6702657f12bc496da94a3ba79f4f9dbd.pdf>

; Acesso em 23 de set. 2019

PPA VR. Plano Plurianual Participativo de Volta Redonda. Disponível em < http://voltaredonda.rj.gov.br/smp/mod/ppa/Caderno%20PPA_Final.pdf>. Acesso em 13 de Set de 2019.

Rio de Janeiro. Lei nº 7368 de 14 de Julho de 2016. Autoriza o poder executivo a criar o fundo estadual de fomento à economia popular solidária. Disponível em < https://30a64339-0e52-445d-be44c36fd8a9fa4c.filesusr.com/ugd/ff9c8d_941052f99f244e3490ed1c526d8ed17d.pdf>

. Acesso em 12 de Out. 2019

Rio de Janeiro. Lei nº 5.315 de 17 de novembro de 2008. Cria o Conselho Estadual deEconomia Solidária do estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em

<https://30a64339-0e52-445d-be44-c36fd8a9fa4c.filesusr.com/ugd/ff9c8d_e32c97e01e274286a9ccc1f-feaeddd92.pdf>. Acesso em 12 de Out de 2019.

SEPLAG- Secretaria de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão de VoltaRedonda. Relato da reunião realizada nos dias 24 de junho de 2017 e 29 de abril de 2018. Santos, V. C. Economia Solidária no Brasil: o ideal e a realidade. Disponível em < <file:///C:/Users/Bárbara/Documents/Pós%20Graduação%20DRS/TCC/Livros%20e%20 Artigos%20de%20pesquisa/ecosol%20no%20Brasil-%20o%20ideal%20e%20a%20realidade.pdf>> . Acesso em 3 de Dez. 2018.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Cengage Learning. São Paulo, 2014.

SERVA, Maurício; JAIME JUNIOR, Pedro. Observação participante pesquisa em administração: uma postura antropológica. Rev. adm. empres., São Paulo , v. 35, n. 3, p.64-79, June 1995 . Available f r o m <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000300008&lng=en&nrm=iso>. acesso em 14 Out. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901995000300008>.

Singer, P. Introdução à economia solidária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. SEPT. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Plano Nacional de Economia Solidária. Disponível em < <https://www.gov.br/trabalho/pt-br/assuntos/trabalhador/economia-solidaria/plano-nacional-de-economia-solidaria>>. Acesso em 13 de set. 2019.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: Hochman, G.; ARRETCHE, M; MARQUES, E.

(Org.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Estudos Socioeconômicos dos municípios do estado do Rio de Janeiro. Disponível em < <http://www.cedca.rj.gov.br/pdf/Volta-Redonda.pdf>>. Acesso em 4 de Out 2019 THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. Annual Review of Political Science, 1999, 2:369-404.

VOLTA REDONDA, RJ. Decreto nº 14.303, que Cria Grupo de Trabalho para elaboração da Política Municipal de Economia Solidária e dá outras providências. Disponível em

<<https://new.voltaredonda.rj.gov.br/8-interno/658-vr-destaque/>>. Acesso em 3 de Set. 2019

VOLTA REDONDA, RJ. Decreto nº 14.304, que Nomeia membros, para compor o Grupo de Trabalho para elaboração da Política Municipal de Economia Solidária, criado através do Decreto nº 14.303, de 17/abril/2017. Disponível em <<https://new.voltaredonda.rj.gov.br/8-interno/658-vr-destaque/>>. Acesso em 3 de Set. 2019

VOLTA REDONDA, RJ. Decreto nº 15.579, que Nomeia membros, para compor o Grupo de Trabalho para elaboração da Política Pública Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana Sustentável. Disponível em <<https://new.voltaredonda.rj.gov.br/8-interno/658-vr-destaque/>>. Acesso em 3 de Set. 2019

VOLTA REDONDA Desenvolvida e Inovadora. Plano Estratégico Municipal de VoltaRedonda – 2017 a 2037. Disponível em <<https://drive.google.com/drive/folders/1kryBP4DYa4JcdSSGQ-hOL1xHIXNXbE7U>>. Acesso em 10 de Out 2019.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001. WILLIAMSON, Oliver E. (1991a). Mercados y Hierarquias: su analisis y sus implicaciones anti-trust. Fondo de Cultura.



OS BANCOS COMUNITÁRIOS DE
DESENVOLVIMENTO (BCDS) E A POLÍTICA
PÚBLICA DE FINANÇAS SOLIDÁRIAS: A
EXPERIÊNCIA DO PROJETO BCDS EM REDE NO
NORDESTE BRASILEIRO

*Community Development Banks (BcDs) and the
Public Policy of Solidary Finance: The Experience of
the BCDs Project in Network in Northeast Brazil*

Magno Willams de Macedo Farias

Universidade Federal da Bahia

magnowm10@yahoo.com.br

Elenita Barbosa de Souza

Universidade Federal da Bahia

elenitabs@gmail.com

Simaia Santos Barreto Universidade Federal da Bahia

simaia21@gmail.com

Genauto Carvalho de França Filho Universidade Federal da Bahia

francafihogenauto2@gmail.com



RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o caso empírico do projeto de Bancos Comunitários de Desenvolvimento em Rede (Rede BCDs), no âmbito da implementação das ações de políticas públicas de finanças solidárias executadas pela, até então, Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE)¹, entre 2014 a 2017, no Nordeste brasileiro. O projeto analisado visava fortalecer iniciativas de Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) da Região Nordeste, enquanto práticas de finanças solidárias voltadas ao desenvolvimento de comunidades, através do apoio a vinte BCDs já existentes, além da constituição de dez novos. Assim, inicialmente apresenta-se uma revisão da literatura que localiza o estudo com respeito ao caso. Em seguida, expõe-se dados e método de análise em duas seções para então, discutir os resultados observados evidenciando a análise de implementação realizada no estudo.

Palavras-chave: Banco Comunitário de Desenvolvimento; Finanças Solidárias; Política Pública.

ABSTRACT

This article aims to analyze the empirical case of the Community Network Development Banks project (Rede BCDs), within the scope of public policy actions for solidarity finance carried out by, until then, the National Secretariat for Solidarity Economy (SENAES / MTE), between 2014 and 2017, in the Brazilian Northeast. The analyzed project aimed to strengthen initiatives of Community Development Banks (BCDs) in the Northeast Region, while solidary finance practices aimed at the development of communities, through the support of twenty existing BCDs, in addition to the constitution of ten new ones. Thus, initially a literature review is presented that locates the study with respect to the case. Then, data and method of analysis are exposed in two sections to then discuss the results observed, highlighting the contribution of the study.

Key-words: Community Development Bank; Solidarity Finance; Public Policy.

INTRODUÇÃO

Em 2005, em momento considerado uma janela de oportunidade, a luz do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, entra na agenda do governo federal, o tema do microcrédito produtivo, a partir das práticas de finanças solidárias que possuem ações diretas de incentivo ao consumo local, a inclusão financeira e redução das desigualdades em território de alta vulnerabilidade socioeconômica, sob perspectiva da economia solidária. Assim, na esfera federal um caminho adotado foi a promoção das microfinanças através de empreendimentos de finanças solidárias, como as cooperativas de crédito solidário, os fundos rotativos solidários e os bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs). Nesse contexto, o trabalho trata de analisar a implementação do projeto de Bancos Comunitários de Desenvolvimento em Rede (Rede BCDs), realizado e financiado, no âmbito das ações de políticas públicas de finanças solidárias executadas pela, até então, Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE), entre 2014 a 2017, no Nordeste brasileiro.

¹ No dia 04 de novembro de 2016, no governo de Michel Temer, a SENAES/MTE foi desconstituída de sua condição de Secretária Nacional e tornou-se Subsecretária na nova estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego. Por hora, mesmo não sendo mais a SENAES/MTE, adotaremos essa forma de nos referirmos a ela, pelo fato de que as políticas de apoio à economia solidária e as finanças solidárias que analisaremos nesta pesquisa estão compreendidas no espaço-temporal em que a secretária ainda mantinha seu status de SENAES/MTE.

Abramovay e Junqueira (2005) definem as finanças solidárias como um tipo de prática de microfinança, composto por iniciativas que valorizam o potencial de mobilização de investimentos locais, o financiamento conjunto das unidades de consumo e de produção e são as redes de relações sociais² entre os indivíduos que atuam como modalidades de garantia e controle desses financiamentos. Para os autores, as organizações de finanças solidárias buscam atingir a sua sustentabilidade econômica sem colocar como coadjuvante o alcance de objetivos sociais junto ao seu público e ao seu território.

No universo das Finanças Solidárias, os Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) estão voltados para territórios empobrecidos, diferentemente das práticas de microcrédito convencionais, que estão orientadas para a pessoa ou organização individual, os bancos comunitários preocupam-se com o território ao qual pertencem, seja ele, uma comunidade, um bairro ou um pequeno município. Neste sentido, os bancos comunitários procuram investir simultaneamente na capacidade de produção, de geração de serviços e de consumo territorial. Para tanto, ele financia e orienta a construção de empreendimentos sócio-produtivos e de prestação de serviços locais, bem como, o próprio consumo local.

Segundo Rigo (et al, 2012), os BCDs são tecnologias sociais³ e suas estruturas de gestão e a metodologia de concessão e cobrança de empréstimos estão baseadas nas relações de proximidade entre os atores das localidades, isto é, relações de confiança mútua tão cara aos empreendimentos ditos de economia solidária. Um dos objetivos da metodologia de BCDs é fomentar o desenvolvimento local com utilização de um meio de pagamento exclusivo da comunidade - a “moeda social” - que é utilizada por moradores, comerciantes, produtores e prestadores de serviços do território, logo configura uma experiência concreta de gestão social. Gestão social, neste sentido, compreendida “não apenas enquanto modo ou processo, mas pelas suas finalidades e pelos seus objetos, implicando em alterações e alternativas para gerar mudanças sociais” (ARAÚJO, 2014, p 84).

Tais práticas, após incidência política de atores diversos, passaram a ser vistas pela SENAES/MTE como mecanismo para que as pessoas mais vulneráveis socioeconomicamente fossem, de fato, incluídas no sistema financeiro e tivessem acesso ao crédito. Embora a ênfase do estudo não esteja no processo de formulação de agenda de governo, torna-se importante afirmar que os movimentos sociais ganham espaço para a incidência dessa temática. Logo, em 2005, o Governo Federal, já com uma estrutura política, capitaneada pela Secretaria Nacional de Economia Solidária – Ministério do Trabalho e Emprego (SENAES/MTE) desenvolveu o Projeto de Apoio à implantação e consolidação de bancos comunitários, em parceria com o Instituto Palmas. Este projeto evidenciava o entendimento da SENAES/MTE de que o banco comunitário se constituía em um produto catalisador das ações do desenvolvimento territorial, articulando, simultaneamente, produção, comercialização, financiamento e formação cidadã, ao mesmo tempo que atendia uma demanda dos grupos sociais organizados que pautavam a temática.

A partir de então, a incidência política avança e observa-se no Plano Plurianual (PPA) de 2008 e 2011, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD), incluiu a ação nº 8.056, indicando o “Fomento a

2 São o conjunto de unidades sociais e de relações, diretas e indiretas, entre essas unidades sociais. As unidades sociais podem ser indivíduos ou grupos de indivíduos, informais e formais, tais como associações, empresas, países. As relações entre os elementos da rede podem ser transações monetárias, troca de bens e serviços, transmissão de informações, podem envolver interação face a face ou não (FONTES; PORTUGUAL, 2009, p. 284). produção, de geração de serviços e de consumo territorial. Para tanto, ele financia e orienta a construção de empreendimentos sócio-produtivos e de prestação de serviços locais, bem como, o próprio consumo local.

3 Tecnologias Sociais são produtos, técnicas ou metodologias reprodutíveis e inovadoras, desenvolvidas na interação com a comunidade e que representem efetivas soluções de transformação social às diversas realidades onde elas se aplicam (Rede de Tecnologias Sociais (RTS) (RIGO et al, 2012).

Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários”. O valor total empenhado para o fomento das duas iniciativas de finanças solidárias foi o de R\$12.398.206,02, sendo R\$8.799.318,00 para fomentar as ações de Bancos Comunitários e R\$3.598.887,92 para fomento aos Fundos Solidários (NESOL-USP, 2016). A realização desses convênios consolidava o início da execução do primeiro projeto nacional de Finanças Solidárias, através das Chamadas Públicas 003/2010 sob o título: “Ação de fomento às finanças solidárias com base em bancos comunitários e fundos solidários”, da SENAES/MTE, conformador de uma política nacional de finanças solidária no Brasil.

No terceiro ciclo do PPA (2012 a 2015), ocorreram mudanças na conformação da Política Nacional de Economia Solidária. Nos dois PPAs anteriores (2004-2007 e 2008- 2011) as ações da SENAES estavam voltadas, exclusivamente, para a implantação dos projetos ligados ao PESP. No entanto, a partir de 2012 a SENAES passou a integrar o Plano Brasil Sem Miséria de Erradicação da Pobreza Extrema (PBSM), assumindo a tarefa de “promover a inclusão produtiva do mercado de trabalho dos extremamente pobres que vivem em cidades” (NESOL-USP, 2016).

Assim, a SENAES pretendeu implementar o Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, com objetivo de ampliar as estratégias de ação regional/territorial do governo federal, que nos últimos anos ganhou fôlego e consistência para a ampliação das opções de geração de emprego e renda, tendo o território como protagonista do processo de desenvolvimento e respeitando-se as potencialidades e vulnerabilidades dos ecossistemas regionais (BRASIL, 2018)⁴⁴. O programa tinha como principais objetivos fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo por meio do acesso ao conhecimento, crédito e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário; fortalecer a institucionalidade da política nacional de economia solidária, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento (BRASIL, 2018).

Foi no conjunto dessas ações promovidas pela SENAES/MTE, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, que em 2013, a SENAES realizou a Chamada Pública de Finanças Solidárias (Chamada Pública 001/2013), sob o mesmo título em continuação ao anterior, só que agora com a inclusão das experiências de Cooperativas de Crédito Solidário, integrando os três pilares das Finanças Solidárias no Brasil.

Assim, a ambiência política com estrutura institucional mínima, orçamento definido e um campo de ação demarcado desenvolve-se o Projeto de Bancos Comunitários de Desenvolvimento em Rede (Rede BCDs) no Nordeste, analisado no presente estudo. Constituindo uma ação empírica dessa política pública de fomento às finanças solidárias implementada por um conjunto de atores de institucionalidades diferentes.

4 Disponível em: <http://trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria/programas-e-acoas/programa-de-desenvolvimento-regional-territorial-sustentavel-e-economia-solidaria-ppa-2012-2015>. Acesso em: 24 de abr. 2018.

OBJETIVOS

Analisar o processo de implementação de uma ação de política pública, do tipo *bottom up*, orientada para o fomento de experiências de BCDs no Nordeste brasileiro, considerando os desafios encontrados durante sua execução em meio a um cenário de desarticulação das políticas públicas em curso, com consequências para o campo da economia solidária.

OS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO (BCDS)

Os Bancos Comunitários de Desenvolvimento são iniciativas das chamadas finanças solidárias⁵ ou finanças de proximidade, que no Brasil, tiveram sua expansão a partir dos anos 90 (COELHO, 2003). Pertencentes ao campo da economia solidária, essas iniciativas buscam contribuir no desenvolvimento territorial, na implantação de políticas públicas e no acesso a recursos financeiros (NESOL, 2015), respeitando as particularidades dos territórios e das redes de relações sociais na sua forma de atuar (RIGO; FRANÇA FILHO; LEAL, 2015).

O primeiro banco comunitário de desenvolvimento no Brasil surgiu em 1998 no Conjunto Palmeiras, um bairro pobre, com cerca de 30 mil habitantes, localizado na periferia da cidade de Fortaleza, no estado do Ceará. O Banco Palmas surge pela busca dos moradores do bairro de um meio que pudesse amenizar a ausência de trabalho e renda que atingia os moradores do local (MELO NETO; MAGALHÃES, 2006, 2009; SILVA JUNIOR, 2007; GARCIA, 2012; FRANÇA FILHO; SANTANA, 2013). Hoje, existem cerca de cento e trinta iniciativas como a do Banco Palmas espalhados pelas cinco regiões do Brasil.

Por meio da gestão coletiva de suas ações, os BCDs buscam ofertar serviços financeiros nos territórios onde atuam, visando beneficiar, principalmente, a parcela da população que não possuem ou têm dificuldades de acesso ao sistema financeiro convencional. Essa forma de gestão implica na participação de atores institucionais e individuais da comunidade no compartilhamento do poder de decisão, na gestão do empreendimento e no empoderamento dos processos, ou seja, é uma gestão fundada na participação democrática, onde a própria comunidade decide criar o banco, tornando-se sua gestora e proprietária (FRANÇA FILHO, 2010; LEAL, 2013; RAPOSO; FARIAS, 2015; RIGO; CANÇADO, 2015).

França Filho (2007; 2010), França Filho e Silva Jr (2009) e França Filho e Santana (2013) definem o banco comunitário como uma prática de finanças solidárias voltada para o desenvolvimento do seu território de pertencimento, através do envolvimento dos próprios moradores na gestão coletiva da iniciativa e na oferta de produtos e serviços diretamente vinculados às reais necessidades da população local. De acordo com Silva Jr (2007) o BCD é considerado um avanço tecnológico na condução de políticas de mitigação de exclusão financeira e geração de trabalho e renda. Um dos principais serviços (ferramentas) trabalhados pelos BCDs são os empréstimos ou pagamento de serviços ou benefícios por meio das moedas sociais.

5 Finanças solidárias é uma manifestação da sociedade, e mais particularmente, elas representam uma emanção de formas próprias de auto-organização coletiva encontrada por diferentes populações e/ou grupos organizados nos seus respectivos territórios ou comunidades para fazer a gestão dos seus próprios recursos econômicos com base em princípios de solidariedade, confiança e ajuda mútua (FRANÇA FILHO; PASSOS, 2013, p. 41).

A moeda social tem como um dos seus principais objetivos aumentar a circulação de recursos financeiros na própria comunidade, ampliando a capacidade de comercialização local, fortalecendo a economia do território, através da internalização de riqueza, contribuindo assim para geração trabalho e renda na localidade (MELO NETO; MAGALHÃES, 2009; FRANÇA FILHO, 2010). Nesta mesma linha, Tafuri (2014) argumenta que ao inovar com a oferta de serviços em moeda própria, aceita exclusivamente no território de atuação, os BCDs possibilitam o fortalecimento dos empreendimentos locais, pois leva seus moradores a realizar suas compras em seu território e não em cidades maiores ou nas grandes redes varejistas.

Para Melo Neto e Magalhães (2009) as moedas sociais apresentam características que as distinguem das demais experiências:

- (1) o circulante local tem lastro em moeda nacional, ou seja, para cada unidade monetária social emitida, existe, no banco comunitário, um valor correspondente em real;
- (2) As moedas são produzidas com componentes de segurança (papel moeda, marca d'água e número de série);
- (3) A circulação é livre no comércio local e, geralmente, quem compra com a moeda social recebe descontos concedidos pelos comerciantes e produtores para incentivo ao uso da moeda no município ou bairro;
- (4) qualquer produtor ou comerciante cadastrado no banco comunitário poderá trocar moeda social por reais, caso necessite fazer uma compra ou pagamento fora do município ou bairro (MELO NETO; MAGALHÃES, 2009, p.09).

Nesse processo, a aceitação da moeda social pelo comércio local e o entendimento por parte dos moradores da importância da utilização da moeda como mecanismo de retenção da riqueza no território, é fundamental no processo de fortalecimento de tais iniciativas. Os comerciantes são sensibilizados em reuniões e visitas para aderirem ao sistema e aceitarem a moeda social em seus estabelecimentos e os moradores recebem formação sobre a importância de consumir localmente (RIGO; FRANÇA FILHO; LEAL, 2015).

Para Rigo, França Filho e Leal (2015) neste tipo de prática é estimulada uma forma renovada de pedagogia política. Isto por que:

O ato de consumir na própria comunidade permite reforçar um tipo de consumo que, de um lado, dinamiza a economia da comunidade, permitindo a ampliação da demanda e da oferta de bens e serviços, e, de outro, reforça os vínculos comunitários por meio da apropriação e uso de um instrumento de fortalecimento da identidade local por meio da afirmação do sentido de pertencimento das pessoas a uma dada territorialidade, contrastando assim com um sentimento de baixa estima muito comum em territórios de exclusão (RIGO; FRANÇA FILHO, LEAL, 2015, p.25).

O uso de moedas sociais, segundo Rigo (2014), tem demonstrado a capacidade dos BCDs influenciarem na dinâmica das relações socioeconômicas locais e contribuir na melhoria das condições de seus moradores. Pensando na ampliação dessa contribuição, os BCDs em 2015, lançaram o E-Dinheiro, uma plataforma digital de dinheiro eletrônico e serviços financeiros digitais, como pagamento de contas, recarga de celular, empréstimos e entre outros. A moeda social eletrônica, devido a sua facilidade de uso, tem se tornado o principal vetor de sustentabilidade e inclusão financeira dos BCDs. Segundo Faria et al (2019) a versão digital da moeda social permite aos BCDs sonharem com autonomia financeira, antes impossibilitada pelo quadro legal brasileiro.

A moeda eletrônica possui duas formas de uso. Ela pode ser utilizada realizando transações exclusivamente via celulares, onde o usuário pode realizar pagamentos diretamente no comércio local via transferência por QR Code ou transferir recursos para um comerciante ou para outro usuário por meio de mensagem de texto.

A segunda formade uso, é através de um cartão, semelhante ao cartão de crédito, onde o usuário se dirige ao comércio local com o cartão, faz suas compras e o aplicativo no celular do comerciante faz a leitura do cartão e debita o valor da compra. Em junho de 2020, a plataforma E-dinheiro possuía 102 mil usuários e 7.780 comércios associados aceitando a Moeda Social E-dinheiro (E-dinheiro, 2020).

POLÍTICA PÚBLICA

Na agenda de políticas públicas, Kingdon (2003, *apud* CAPELLA, 2006) contribui com a elaboração de um modelo de análise denominado *Multiple Streams Model* com a finalidade de explicar porque um problema entra na agenda do governo, e o mesmo desenvolve uma ação para resolvê-lo. Através da implementação de uma política pública previamente elaborada. No caso em estudo, a agenda não será objeto de análise, mas é necessário explicitar que a política de finanças solidárias foi pautada por movimentos sociais que desde a década de noventa cobravam do Estado, dentre outras ações públicas, políticas públicas de democratização de crédito.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002), foram criados diversos programas de ajuda aos pequenos empreendimentos urbanos e rurais, no âmbito institucional do Ministério do Trabalho. Entre os principais programas criados nesse período podemos mencionar o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), o Programa de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), definidos como uma política de apoio e incentivo aos pequenos empreendimentos (SCHENBERG, 1999). Os recursos utilizados para execução desses programas eram oriundos das contribuições de PIS/PASEP e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)⁶

No governo FHC (1995-2002) tentou-se consolidar um sistema de apoio aos pequenos empreendimentos, no entanto, observa-se uma série de problemas que vão desde a concentração espacial da distribuição desses recursos entre as regiões brasileiras, falta de uma metodologia de acompanhamento e avaliação contínua dos programas, conflitos entre as diversas instituições que executam os programas (representantes do governo, trabalhadores, empresários e instituições financeiras), ou seja, existe uma área de conflito entre os objetivos sociais, geralmente assumidos pelos representantes do governo, trabalhadores, empresários, e os imperativos econômicos presentes na racionalidade dos agentes financeiros.

Mesmo diante dos diversos programas criados durante o governo de FHC (1995-2002), uma parte significativa da população ainda se encontrava excluída dessas políticas de acesso ao crédito. Assim, diversas experiências iniciam trabalhos de financiamento coletivos a grupos e famílias que viabilizem o crédito de consumo ou produtivo. São experiências gestadas pelos movimentos sociais ao longo das últimas décadas na busca pela diminuição da pobreza e das desigualdades sociais. É o caso do primeiro banco comunitário do Brasil, Banco Palmas, criado em 1998.

A trajetória de articulação da sociedade civil no Brasil, principalmente, entre as décadas de 1980 e 1990 que possibilitaram articulações nacionais tanto para o processo de redemocratização como para solucionar problemas estruturais como a luta pela água no Nordeste brasileiro acabam por pautar uma agenda de governo no início dos anos 2000, com a eleição de um governo popular. Por isso, ao analisar o processo de oficiais federais, sob a forma de depósitos especiais remunerados, mediante autorização do Conselho Deliberativo do

6 O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT foi criado pela Lei 7.998, de janeiro de 1990, com a finalidade de fomentar ações ligadas ao Seguro-Desemprego e Abono Salarial, direitos garantidos ao trabalhador brasileiro por força da Constituição Federal de 1988 (Art. 239). A Lei nº 8.019/90 (alterada pela 8.352/91) permitiu que recursos excedentes à reserva mínima de liquidez fossem alocados em instituições financeiras

FAT - CODEFAT, com o objetivo de financiar programas de apoio à geração e manutenção de postos de trabalho e renda, geridos pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2008).

implementação destaca-se a ação de política pública aqui estudada como uma política *de bottom-up*, e uma análise com esse viés parte das seguintes premissas: a) analisa a política pública a partir da ação dos implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca dos governos, decisores e atores que se encontram na esfera “central”; b) concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder e c) descrever e analisar as redes de implementação.

Nesse contexto, contrariando a maioria dos estudos de implementação que oferecem abordagem *Top down*, com estudos centrados nos decisores no âmbito dos governos, o presente trabalho analisa a Política Pública de Finanças Solidárias fomentada pela SENAES/MTE a partir da execução do projeto Bancos Comunitários em Rede (BCD's em Rede) no Nordeste, executado pela Incubadora Tecnológica de Economia solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial Local - ITES da Universidade Federal da Bahia, através da Fundação de Amparo à Pesquisa e à Extensão (FAPEX), destacando a articulação de uma série de atores locais diretamente envolvidos com o tema. Dessa forma, a ênfase do estudo está nos atores do processo e no processo de implementação.

Logo, é necessário elencar que os marcadores tradicionais que envolvem as ações governamentais no âmbito da oferta do crédito são completamente regulados pelo Banco Central. Fato este que não repercute nas ações da política de finanças solidárias o que possibilita uma vantagem de adaptabilidade a partir da realidade local, mas oferece o risco de ameaça de institucionalização a qualquer tempo. até o momento presente isso não ocorreu. Além de informar a forma metodológica que o projeto se colocou para responder o problema do acesso ao crédito nos territórios atendidos, oferecendo formação para gestão coletiva das experiências e também transferência de conhecimento para difusão da metodologia. Uma contribuição importante e analisada no processo de implementação da ação foi a elaboração do arranjo administrativo e burocrático necessário para viabilizar o fomento monetário dos bancos comunitários assessorados a fim de permitir a criação de um fundo de crédito que realmente oferecesse crédito à população atendida. Isto porque, do ponto de vista burocrático, o governo Federal não pode ofertar crédito direto a fundo perdido a experiências de crédito não institucionalizadas como os bancos comunitários de desenvolvimento. Então, em um campo de ação, não regulamentado, com um problema concreto e um ambiente propício à inovação, no que tange a execução de projetos dessa natureza, o projeto desenvolveu um chamamento público para execução do serviço de finanças solidárias a essas comunidades com indicadores próprios às práticas de crédito sob a perspectiva da Economia Solidária. Tal saída possibilitou a realização de assessoria técnica com financiamento das experiências. Essa foi uma saída inovadora para os projetos de finanças solidárias financiados pelo Estado até então, pois anteriormente havia assessoria técnica sem recurso para viabilizar crédito. De forma geral, os assessores tendiam a captar recursos para viabilizar as experiências. O que configura um duplo trabalho que por vezes não compete em êxito e ainda desgasta as relações entre assessoria e comunidade. Dado que assessoria sem recursos para desenvolvimento de atividades torna-se um fim em si mesmo.

METODOLOGIA

A fim de analisar a execução do projeto Bancos Comunitários em Rede, que atuou no acompanhamento de trinta iniciativas geridas por moradores de diversas comunidades espalhadas por sete Estados da região Nordeste. O presente trabalho faz uma abordagem qualitativa, pois, busca detalhar a forma como as pessoas constroem o mundo à sua volta, o que estão fazendo ou o que lhe está acontecendo em termos que tenham sentido e que ofereçam uma visão rica (FLICK, 2009, p. 8).

Em relação à estratégia de pesquisa, utiliza-se nesta investigação o estudo de caso. Este justifica-se pelo fato de permitir o estudo de fenômenos contemporâneos em seu contexto de mundo real, em especial, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente delineadas (YIN, 2015). Como fonte de evidência utilizou-se a pesquisa documental e observação participante. Os documentos são considerados uma rica e diversificada fonte de dados que contribuem com interpretações novas ou complementares (GODOY, 1995). Ainda segundo Godoy (1995), os documentos por terem sido originados em um determinado contexto histórico, social e econômico, e retratarem, bem como fornecerem dados sobre esse mesmo contexto, são considerados uma fonte natural de informação. No estudo foram analisados documentos como relatórios técnicos produzidos entre 2014 e 2017, relatórios de prestação de contas dos serviços de finanças solidárias executados pelos BCDs e relatórios de atividades de campo produzidos pelos técnicos de assessoria e acompanhamento que executaram o projeto.

Já a observação é uma técnica de coleta de dados que pode se tornar esclarecedora e ao mesmo tempo aumentar consideravelmente a riqueza dos dados de uma pesquisa (SAUNDERS; LEWIS; THORNHILL, 2007). Segundo Yin (2015, p. 136) “a evidência observacional é frequentemente útil para proporcionar informação adicional sobre o tópico a ser estudado. Creswell (2010) a classifica de quatro formas: observador como participante completo, observador como participante, participante como observador e observador completo. Neste estudo, será adotada a técnica de observador como participante, onde o pesquisador observa ao mesmo tempo que participa quando se é permitido (CRESWELL, 2010). As observações realizadas pelos pesquisadores, autores deste artigo, aconteceram nas visitas de acompanhamento do projeto, nos encontros formativos e nas reuniões dos conselhos gestores dos BCDs acompanhados.

ANÁLISE

No processo de análise da execução de uma ação de política pública orientada para o fomento de experiências de BCDs no Nordeste brasileiro, foram estabelecidas, a partir da observação empírica participante e da análise documental, três dimensões de análise, que visam explorar as premissas de um estudo de implementação do tipo bottomup, indicado por Souza (2003). Portanto, as dimensões observadas são: mobilização e articulação social nos territórios; burocratização institucional dos processos de execução; e a descontinuidade da política. A primeira dimensão está diretamente ligada às práticas de gestão social vinculadas às experiências dos BCD's; a segunda dimensão aborda a dinâmica burocrática que envolve a execução de projetos circunscritos nos limites de execução de um desenho de política pública. Por fim, a última dimensão trata dos desafios e consequências do processo de fragilidade das instituições ao final da execução do projeto, enfatizando as implicações para as experiências de BCD's.

Toda análise aqui apresentada perpassa quatro metas do projeto executado sob a ótica das dimensões elencadas, são elas: a) fortalecimento e estruturação de 20 (vinte) Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCD's); b) Criação de 10 (dez) novos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs); c) serviço de finanças solidárias e d) fortalecimento do processo de articulação em rede dos 30 BCDs.

No que tange a primeira meta observa-se que dos vinte bancos comunitários identificados no projeto para receberem assistência técnica quatro foram substituídos, em acordo com as comunidades locais, pois não havia mobilização comunitária para a gestão social do banco comunitário. Há de registrar que o projeto iniciou a execução no final de 2014 e nos anos de 2015 e 2016 vários movimentos sociais se articulam em manifestações políticas e sociais em disputa por condução de preferências políticas no Brasil. Como consequência se revela nas comunidades locais inseguranças nas ações de qualquer projeto vinculado ao governo federal.

Na forma pragmática, a exemplo de comunidades extrativistas e tradicionais como a RESEX de Canavieiras, que gere o banco comunitário BAMEX, houve dificuldade em realizar os encaminhamentos no decorrer da assistência técnica, pois nesse período temporal estavam comprometidos nas lutas sistemáticas por manutenção dos direitos ameaçados pelo cenário político nacional. Bem como, a disputa política local que coloca a frente atividades econômicas que ameaçam a sustentabilidade da RESEX e o modo de vida das famílias extrativistas da região.

A repercussão da burocracia no decorrer da assistência técnica foi duplamente verificada, primeiro na dificuldade das comunidades organizarem as associações (personalidade jurídica comum nas comunidades) do ponto de vista legal, requisito essencial para participarem do projeto. De forma a manter a documentação regularizada, o que implica pagamento de taxas, impostos e honorários do contador.

Do ponto de vista da meta de assessoria técnica aos bancos existentes, a maior preocupação, além de recompor a mobilização em algumas comunidades, constituía a sustentabilidade dos bancos, ou seja, como garantir uma estrutura física funcionando para atender a comunidade. Isso implica não só em disponibilidade de pessoas para o trabalho comunitário, mas também, requer um local disponível para funcionamento do banco, material de escritório, internet, telefone, etc. Nesse sentido, há clara necessidade de aplicação de recursos financeiros nessa atividade. O projeto em execução, em partes, conseguiu suprir essa lacuna com o serviço de finanças, como veremos adiante, contudo, não havia contexto político que garantisse a manutenção da ação política proposta que poderia consolidar as experiências com apoio governamental contínuo. Pensar uma política pública e implementá-la sem perspectiva de continuidade é uma estratégia de marginalizar a própria política elaborada.

Na meta que trata da constituição dos dez novos BCDs, foram constituídos apenas nove. No início da execução das atividades dessa meta, as comunidades estavam desarticuladas e desmobilizadas, assim como, as entidades que dão apoio aos BCDs nos territórios. Esse contexto inviabilizou a constituição de alguns desses novos BCDs, ao ponto de ser necessário a substituição desses territórios, com vista a atingir a plena realização das metas do projeto. Durante o acompanhamento verificou-se que uma das causas que provocaram a desmobilização comunitária e desarticulação das entidades foi o descompasso entre a implementação de ações previstas no projeto e as demandas locais. As burocracias institucionais, tais como tempo de contratação das entidades gestoras para execução dos serviços de finanças solidárias, contratação de profissionais de designers para a confecção das peças de comunicação, moedas sociais e logos dos BCDs, exigiram um tempo maior do que o estimado para realização dos processos de constituição dos novos BCDs, frustrando as expectativas das comunidades.

Outro problema para a constituição e funcionamento desses novos BCDs refere-se a falta de recursos para a formação do fundo de crédito e manutenção de pessoal dos BCDs. Esse problema se estende ao conjunto geral dos empreendimentos econômicos solidários (EES) existentes no país. A falta de uma normativa que permita a transferência de recursos públicos para constituição dos fundos de créditos dos BCDs, por exemplo, impede que essas iniciativas possuam capacidade de atender a demanda de empréstimos com um maior volume de recursos envolvidos, limitando suas ações a empréstimos de pequenos valores.

Na tentativa de superar, em partes, essas dificuldades, principalmente as voltadas para a constituição de fundo de crédito e manutenção de pessoal, a execução do Serviço de Finanças Solidárias que constitui a terceira meta em análise, permitiu que as organizações locais tivessem condições mínimas para realizar o processo de mobilização comunitária, requisito primordial para sustentabilidade de tais iniciativas. Para realização deste serviço foram necessários o lançamento de três chamadas públicas, dentro do projeto em execução, o que indica um arranjo administrativo/burocrático para realização do projeto.

No decorrer da execução, algumas experiências, apresentaram dificuldades na execução das ações de mobilização comunitária, circulação da moeda, liberação de empréstimos e falta de envolvimento das demais organizações locais com o banco, o que acabou comprometendo a execução do serviço. Casos evidenciados no Banco Sertanejo, Choró – CE, Banco BAMEX, Canavieiras -Ba e Dunas, Barra dos Coqueiros - SE,

Mesmo com a dificuldade na execução por parte de algumas instituições, vale ressaltar que este recurso garantiu a capacidade financeira para melhoria das condições de funcionamento dos BCDs, tais como, o aumento do número de empréstimos, o fortalecimento da entidade gestora, maior participação de outros agentes que atuam no território, além de contribuir para a sustentabilidade do banco.

Os BCDs, de modo geral, encontram-se distantes espacialmente uns dos outros e dispõem de escassos recursos que permitam realizar ações de articulação. Tal situação dificulta a construção de propostas conjuntas no campo das finanças solidárias. Nesse cenário, a análise dos documentos e registros da meta, que tem como centralidade o fortalecimento da articulação em rede dos BCDs, tanto em nível estadual quanto regional e nacional, indicaram resultados concretos.

A execução do projeto garantiu espaço de articulação que possibilitou, em certa medida, o fortalecimento dos BCDs. O Encontro Nacional de Bancos Comunitários, permitiu a institucionalização da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, por meio da discussão e aprovação do estatuto do Banco Nacional das Comunidades. A adesão dos bancos ao aplicativo comum aos bancos comunitários denominado “E-dinheiro” também constitui reflexo do processo de articulação promovido pelo projeto. A interação dos bancos através nos diversos encontros, reuniões e intercâmbios fomentados pelo projeto instigou a criação de diversas redes como a rede paraibana de bancos comunitários na Paraíba e a rede piauiense de bancos no Piauí. Na Bahia, houve incidência no grupo de trabalho de finanças solidárias que culminou na publicação de um edital de apoio às finanças solidárias no Estado.

RESULTADOS

Do ponto de vista da ação de política pública, as dimensões analisadas permitem depreender que existe fragilidade da burocracia na política de economia solidária, bem como evidencia, empiricamente, que a mobilização social para manutenção do banco comunitário é fruto de um tecido social articulado em rede de atores e organizações. Ainda expõe que a descontinuidade da política implica diretamente no descompasso da implementação de ações previstas e demandas locais. Por último, a execução do projeto requereu inovações administrativas e de execução para superar ausência de institucionalidade no âmbito das finanças solidárias.

Por outro lado, as dimensões também revelam desafios e avanços dos bancos comunitários de desenvolvimento enquanto práticas de gestão social. Verificou-se que sustentabilidade do banco comunitário depende diretamente de uma ação estruturante de uma organização social com recursos ilimitados para a ação, um agente público fomentador da experiência ou inovações sucessivas que permitam o funcionamento contínuo da estrutura necessária como fundo de crédito, máquinas e equipamentos, pessoas disponíveis para acompanhar tecnicamente a execução do crédito de consumo e produção.

Observa-se que as políticas menos institucionalizadas como a de Economia Solidária são tão fragilizadas a médio e longo prazo caso não ocorra um processo mais sólido de elaboração política com investimentos e estrutura necessária. Contudo, no Brasil atual e com a democracia ameaçada por diversos interesses, até políticas mais institucionalizadas com recursos vinculados como saúde e educação estão completamente ame-

açadas. Torna-se relevante questionar em estudos futuros qual a capacidade de implementação e continuidade de políticas públicas de natureza *bottom up* no Brasil? Existe um modelo de implementação que dê conta das peculiaridades das estruturas administrativas brasileiras? São questões colocadas a estudos futuros que este estudo lança aos leitores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo; JUNQUEIRA, Rodrigo Gravina P. A sustentabilidade das microfinanças solidárias. RAU-Revista de Administração da USP. São Paulo, v. 40, n 1, p. 19-33. jan.-fev.- mar./2005.

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

BRASIL. Lei Orçamentária Anual. Brasília, 2004 a 2010. Disponível em: www.camara.gov.br. Acesso em: 05 dez. 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia. N. Perspectivas Teóricas Sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In Políticas Públicas no Brasil. Ed. Fiocruz.

COELHO, F. D. A história das finanças solidárias. In: ANPUH – XXII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 22. **Anais eletrônicos**, João Pessoa, 2003a. Disponível em: <<http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S22.253.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. Pesquisa em Administração. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

FONTES, Breno; SÍLVIA, Portugal. Redes Sociais. In: Dicionário internacional da outra economia/Pedro Hespanha... [et al.]. – (CES). 2009.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Considerações sobre um marco teórico- analítico para a experiência dos bancos comunitários. In. Gestão Social Práticas em Debate, Teorias em Construção. ORGANIZADORES Jeová Torres Silva Jr, Rogério Teixeira Mâsih, Airton Cardoso Cançado e Paula Chies Schommer.

Rede brasileira de bancos comunitários: documento de trabalho – Papel da rede brasileira de bancos comunitários de desenvolvimento na visão da sua rede. Versão inicial para discussão interna. Salvador: jan. 2010.

SANTANA, C. A. Bancos Comunitários de Desenvolvimento enquanto prática e dinâmica institucional. In: França Filho, G. C. de (Org.). **Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) como expressão de finanças solidárias:** por uma outra abordagem de inclusão financeira. Fortaleza. Arte Visual, 2013, p. 50-99.

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

MELO NETO, J. Bancos comunitários de desenvolvimento: uma rede sob controle da comunidade. Fortaleza: Instituto Banco Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária, 2006.

Banco Comunitário. In: IPEA - **Mercado de Trabalho:** conjuntura e análise, v. 14, n. 41, nov. 2009, p. 21-26.

NESOL. Núcleo de Economia Solidária. **Finanças Solidárias** (Cadernos de Finanças Solidárias), NESOL-USP, São Paulo, 2015.

Núcleo de Economia Solidária – NESOL-USP. Ação Nacional das Finanças Solidárias: o programa da Senaes entre 2003 e 2016 (Cadernos de Finanças Solidárias) /Núcleo de Economia Solidária – Nesol-USP – São Paulo – Nesol-USP, 2016.

PASSOS, O.A. V. D. Estudo exploratório em bancos comunitários: conceito, características e sustentabilidade. 2007. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

RIGO, Ariadne. S; FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho; SILVA JÚNIOR, Jeová Torres. Políticas de Microcrédito no Brasil: uma Análise a Partir do Caso dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs). In VI ENAPEGS EIXO TEMÁTICO 1: ECONOMIA SOLIDÁRIA E COOPERATIVISMO. São Paulo, 2012.

Moedas sociais e bancos comunitários no Brasil: aplicações e implicações, teóricas e práticas. 2014. 338 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

FRANCA FILHO, G. C. ; LEAL, L. P. Os bancos comunitários de desenvolvimento na política pública de finanças solidárias: apresentando a realidade do nordeste e discutindo proposições. **Desenvolvimento em Questão**, ano 13, n. 31, p. 70- 107, jul./set. 2015.

SILVA JR., J. T. Bancos comunitários e desenvolvimento territorial: analisando as singularidades destas experiências de microfinanças solidárias. **Cadernos Gestão Social**, v. 1, n. 1, p. 1-18, set./Dez. 2007.

SILVA JÚNIOR, Jeová Torres. Utilidade social e finanças solidárias: uma proposta de avaliação dos bancos comunitários de desenvolvimento brasileiros. Salvador–2013. 291.p

SAUNDERS, M.; LEWIS, P.; THORNHILL, A. Research Methods for Business Students. 4. ed. Harlow: Pearson Education, 2007.

SCHENBERG, André Ekman. Análise de viabilidade das políticas de crédito produtivo popular. 1999. 44f., il. Monografia (Bacharelado em Ciência Econômica) - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, 1999.

YIN, R. K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

SOUZA, Celina. Estado do Campo da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. RBCS Vol. 18. Nº 51, fevereiro/2003



OS MERCADOS INSTITUCIONAIS E A GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR: LIMITES E POSSIBILIDADES NO ESTADO DA BAHIA

INSTITUTIONAL MARKETS AND MANAGEMENT OF FAMILY FARMING ORGANIZATIONS: LIMITS AND POSSIBILITIES IN THE STATE OF BAHIA

Ana Georgina Peixoto Rocha

Docente da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)

anageorgina@ufrb.edu.br

Eliene Gomes dos Anjos

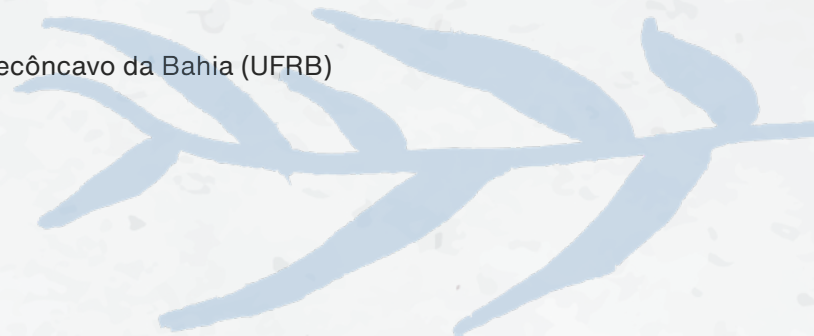
Docente da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)

elieneanjos@ufrb.edu.br

Simone Barequeiro de Santana

Graduanda em Tecnologia em Gestão de Cooperativas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)

simone.ta@hotmail.com



RESUMO

Os mercados institucionais têm sido considerados estratégias importantes para o fortalecimento das organizações da agricultura familiar. Esse é o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que busca promover a inserção dos agricultores no fornecimento da alimentação escolar para os estudantes da educação básica pública. Esse trabalho tem como objetivo analisar os limites e possibilidades dos empreendimentos da agricultura familiar para o acesso aos mercados institucionais, a partir de uma análise do PNAE no estado da Bahia. Busca-se enfatizar os desafios na gestão das organizações dos agricultores para a efetiva participação no PNAE. A pesquisa de campo foi realizada em três territórios do estado, com agricultores e gestores municipais. Os resultados apontam para a importância do fortalecimento da gestão interna das organizações, com planejamento estratégico nos processos de produção e de comercialização. Embora reconhecido como um dos principais canais de comercialização, a operacionalização do PNAE depende de uma articulação entre os distintos atores sociais envolvidos.

Palavras-chave: Agricultura Familiar. Desenvolvimento Rural. Políticas Públicas.

Key words: Family Farming. Rural Development. Public Policy.

INTRODUÇÃO

Os mercados institucionais, criados por políticas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), têm sido considerados estratégias importantes para o fortalecimento das organizações da agricultura familiar. Ao criar uma garantia de mercado e ampliar a comercialização, essas políticas públicas atuam em um dos principais obstáculos da agricultura familiar: a inserção nos canais tradicionais de comercialização.

O PNAE, ao garantir o fornecimento da alimentação para os estudantes da educação básica pública, busca promover a inserção da agricultura familiar nesse mercado com a exigência, desde 2009, de que, no mínimo, 30% do valor dos produtos adquiridos sejam provenientes de compras de produtos desse segmento. Contudo, muitos estudos têm demonstrado os desafios para o acesso dos agricultores familiares ao PNAE, relacionados com a própria operacionalização do Programa pelo poder público, mas também com a gestão interna das organizações. Nessa perspectiva, busca-se analisar os limites e possibilidades da gestão dos empreendimentos da agricultura familiar para o acesso aos mercados institucionais, a partir de uma análise do PNAE no estado da Bahia.

As organizações econômicas da agricultura familiar abarcam uma diversidade de modalidades associativas e formas de fazer agricultura que se diferenciam de acordo com tipos diferentes de famílias. Para Guanzioli, Sabbato e Buainain (2011), a heterogeneidade de subcategorias encontradas no conceito de agricultura familiar está relacionada à diversificação da formação dos grupos ao longo da história, às heranças culturais variadas, à experiência profissional e de vida particulares, ao acesso e à disponibilidade diferenciada de um conjunto de fatores, entre os quais os recursos naturais, o capital humano e o capital social. Em virtude de tais características, o rural torna-se pluriativo e multifuncional, envolvendo assim as funções produtivas, ambientais, ecológicas e, principalmente, sociais, resultado de condições particulares dos grupos, bem como de oportunidades criadas pelo movimento da economia como um todo e por meio das políticas públicas.

O reconhecimento do agricultor familiar enquanto categoria social, ainda para Guanziroli, Sabbato e Buainain (2011), não deve ser entendido como uma mera consideração formal, pautada em leis e políticas públicas, mas como um processo complexo de construção de grupos ou categorias sociais rurais inferiorizadas historicamente e em luta por fazer-se reconhecer frente à outros atores e perante o Estado. Nesta mesma perspectiva, reafirma-se para Anjos (2016) a luta por políticas públicas voltadas para as formas associativas dos agricultores familiares, como as cooperativas, pois, sem um conhecimento prévio de gestão, esses agricultores assumem as funções administrativas tendo como grande desafio concorrer com suas congêneres com gestão profissionalizada e com as empresas mercantis em um mercado altamente competitivo e seletivo. Essas cooperativas não se limitam a ampliar o potencial produtivo, diversificar os canais de comercialização e gerar trabalho e renda, pois, elas também contribuem com outras atividades nas comunidades, como reduzir as desvantagens do déficit de infraestrutura geradas pela ausência de ações públicas no espaço rural.

OBJETIVOS

Esse trabalho tem como objetivo analisar os limites e possibilidades da gestão dos empreendimentos da agricultura familiar para o acesso aos mercados institucionais, a partir de uma análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no estado da Bahia. Dessa forma, busca-se discutir a inserção da agricultura familiar no PNAE, a partir da perspectiva da gestão das organizações.

METODOLOGIA

O estudo empírico é baseado em levantamento realizado com agricultores familiares e gestores municipais em territórios do estado da Bahia. A pesquisa de campo buscou distintas informações sobre a produção e a comercialização e, particularmente, focava no potencial de acesso das organizações ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A sistematização dos dados foi realizada através do programa estatístico *Statistical Package for the Social Sciences* – SPSS.

ANÁLISE

A análise baseia-se nos dados de 57 Organizações Econômicas da Agricultura Familiar (OEAF), localizadas em três territórios do estado da Bahia, apenas as que comercializam com o PNAE ou que pretendem se inserir nesse mercado.¹ Os três territórios abrangem 56 municípios, com uma população total de 1.969.901 habitantes, de acordo com os dados do Censo Demográfico 2010, representando 14% da população do estado da Bahia. Considerando o conjunto desses territórios, tem-se uma população rural de 694.164 habitantes, 18% do total da população rural do estado da Bahia.

No Brasil, do total de estabelecimentos agropecuários, conforme os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 2017, 76,8% são classificados como familiares, totalizando 3,89 milhões de explorações familiares. A Região Nordeste concentra 47,2% dos estabelecimentos familiares do Brasil. O estado da Bahia, por sua vez,

¹ A coleta de dados foi realizada entre meados de 2017 e 2018, no âmbito de um projeto sobre o PNAE – “Projeto Mais Mercado: articulação entre a oferta da agricultura familiar e a demanda do PNAE na Bahia”, com financiamento da então Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), extinta em 2019. O projeto buscava fortalecer a articulação entre a oferta e a demanda do Programa nos municípios baianos.

concentra o maior número de agricultores familiares. Do total de 762.848 estabelecimentos rurais na Bahia, 77,9% foram classificados na categoria familiar, denotando a relevância desse segmento. Considerando a área, os estabelecimentos familiares brasileiros ficam com apenas 32,2% da área total, refletindo a elevada concentração de terras existente no rural baiano.

Ampliar a participação da agricultura familiar nas compras públicas ainda se constitui em um grande desafio nos territórios baianos. De acordo com os dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os percentuais de compras do PNAE no estado da Bahia, entre 2011 e 2015, demonstram um aumento da participação da agricultura familiar, de 12%, em 2011, para 28%, em 2015. Contudo, essa trajetória ascendente apresenta uma redução em 2016. Nesse ano, o percentual foi de 24%, já em 2017, ano que inicia um novo ciclo de gestores públicos em grande parte dos municípios baianos, o percentual do estado é de 29%. Dos 27 territórios do estado da Bahia, apenas 06 compraram acima de 30% dos produtos oriundos da agricultura familiar em 2017. Ouseja, 78% não cumpriram o mínimo exigido legalmente.

Silva e Silva (2011) destacam que os mercados institucionais exigiram uma reestruturação interna das organizações. “Trata-se de uma adequação técnico-gerencial às exigências de relações comerciais formais. Os processos de regularização tributária, sanitária e jurídica precisam ser estabelecidos à medida que o acesso ao mercado institucional exigir.” (p. 90). Ao analisarem o acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) por uma cooperativa de agricultores familiares no município de Espera Feliz, em Minas Gerais, chamam a atenção para a necessidade de uma “racionalidade econômica suficientemente aguçada para garantir a produção, a entrega dos produtos, e realizar o pagamento nos prazos estabelecidos no projeto.” (p. 92).

Em um cenário de crescente diversidade dos mercados, ganha importância os atores sociais e as interações que estabelecem nos seus processos de comercialização. É nesse contexto que o PNAE representa um mecanismo importante para o fortalecimento da agricultura familiar, através da criação de um espaço diferenciado de comercialização com a capacidade de estabelecer novas dinâmicas socioeconômicas nos territórios. Evidenciou-se a presença majoritária de organizações de pequeno porte, com atuação nos mercados locais e com sérias limitações para o escoamento da produção, com dificuldades relacionadas especialmente com falta de meio de transporte próprio, infraestrutura precária e falta de capital de giro.

Os canais de comercialização mais citados foram os atravessadores e o próprio PNAE. Do total das organizações entrevistadas, 70% já venderam para o PNAE, dado que expressa a importância desse canal de comercialização. Do universo pesquisado, quanto às formas de organização, 35 são associações e 22 são cooperativas. Considera-se que a fragilidade organizacional observada, bem como a forte presença dos atravessadores, pode estar relacionada com o predomínio das associações.

Além dos desafios estruturais das organizações, a operacionalização do PNAE depende do comprometimento da gestão municipal. Nesse aspecto, uma das questões mais observadas foi a falta de cumprimento dos contratos, cujos volumes contratados com as organizações não estavam sendo adquiridos em sua totalidade. Além do comprometimento da gestão municipal, a execução do Programa depende da articulação política e de uma melhor interação entre os distintos atores sociais envolvidos, no sentido de uma gestão social democrática, em uma perspectiva de desenvolvimento territorial.

RESULTADOS

O PNAE tem se constituído em um dos principais canais de comercialização para as organizações da agricultura familiar. Contudo, na análise realizada em territórios do estado da Bahia, evidenciou-se a necessidade de fortalecimento da gestão interna das organizações, através de um planejamento estratégico nos processos de produção e de comercialização. Os resultados indicam também a relevância de políticas públicas articuladas, viabilizando a assistência técnica voltada para a capacitação do quadro social das organizações para o exercício da gestão democrática, não somente nos aspectos participativos, mas, também, nos aspectos técnicos.

No cenário atual, a desmobilização política para exigir e articular as chamadas públicas, a incipiência da assistência técnica em parceria com as organizações da sociedade civil e a fragilidade na gestão associativa são aspectos que bloqueiam os avanços detectados com a implementação do PNAE. Visibilizar as conquistas e destacar os limites é fundamental para orientar as ações tanto da gestão pública quanto das organizações da agricultura familiar, em especial buscando compreender as organizações (e os atores sociais) nos seus contextos específicos.

REFERÊNCIAS

ANJOS, Eliene Gomes dos. Uma caracterização das organizações econômicas da agricultura familiar orientadas para a aquisição de infraestrutura e o uso de bens e serviços para seus associados. *In: Simpósio Nacional sobre o Rural e o Urbano no Brasil*, 4, 2016. *Anais...* Salvador: UFBA, 2016.

ANJOS, Eliene Gomes dos; ROCHA, Ana Georgina; SILVA, Daciane; SIMÃO, Fabiana. Reflexos do cooperativismo da agricultura familiar no desenvolvimento territorial na Bahia. *In: Encontro Brasileiro de Pesquisadores em Cooperativismo –EBPC*, V, 2019. *Anais...* Brasília: OCB/SESCOOP, 2019.

BATALHA, Mário O.; BUAINAIN, Antonio M.; SOUZA FILHO, Hildo M.

Tecnologia de gestão e agricultura familiar. *In: BATALHA, Mário Otávio; SOUZA FILHO, Hildo M. (org.). Gestão integrada da agricultura familiar*. São Carlos: Edufscar, 2009. p. 43-65.

FREITAS, Alair Ferreira de; FREITAS, Alan Ferreira de. Interações entre organizações coletivas na promoção do desenvolvimento local. *Interações*, Campo Grande, v. 14, n. 2, p. 177-188, jul./dez. 2013.

GUANZIROLI, Carlos. E.; SABBATO, Alberto Di; BUAINAIN, Antonio M. Agricultura familiar no Brasil: evolução entre os censos agropecuários de 1996 e 2006. *In: MATTOS, L. B. de; Teixeira, E.; FONTES, R. M. Políticas públicas e desenvolvimento*. Viçosa, Minas Gerais, 2012, p. 329-374.

PIRES, M. L.; AMOTIM, J. B.; ALBUQUERQUE, P.; JUSTE, Y. Cooperativismo, agricultura familiar e redes sociais na reconfiguração dos espaços rurais. *In: Congresso Brasileiro de Sociologia, XIV, Anais...* Rio de Janeiro: SBS, 2009.

ROZENDO, Cimone; BASTOS, Fernando; MOLINA, Wagner de Souza Leite. Desafios institucionais para a inclusão da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cronos: Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais*. UFRN, Natal, v. 14, n. 2, p. 23-35, jul./dez. 2013.

SILVA, Marcio Gomes da; SILVA, Sandro Pereira. Para além do acesso: uma análise da relação entre mercados institucionais e empreendimentos de economia solidária no meio rural. *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*, Brasília, n. 49, p. 87-93, nov. 2011. Retirado de: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3886>>. Acesso em: 21/10/2019.

UFRB. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. MAIS MERCADO: *Articulação entre a oferta da agricultura familiar e a demanda do PNAE na Bahia*. Cruz das Almas, Bahia, 2016.



POLÍTICA PÚBLICA E SUSTENTABILIDADE
NO CAMPO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA: UMA
ANÁLISE À LUZ DA EXPERIÊNCIA DE UM CENTRO
PÚBLICO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (CESOL) NA
BAHIA



RESUMO

O tema deste trabalho é política pública no contexto da economia solidária. A finalidade é analisar os efeitos da Política Pública de Economia Solidária implementada através do serviço de assistência técnica prestado pelos Centros Públicos de Economia Solidária (Cesol) para a melhoria da sustentabilidade dos empreendimentos econômicos solidários (EES), tendo como caso de análise o tendo como estudo de caso o Cesol do Território do Piemonte Norte do Itapicuru, Piemonte da Diamantina e os municípios: Monte Santo, Cansanção, Itiúba, Queimadas e Nordestina – Bahia. O estudo se justifica pela potencial contribuição com relação ao objeto da política no que tange a sua relevância social e com relação à natureza da política e seus critérios de avaliação especialmente no que se refere à sustentabilidade neste contexto. No campo da economia solidária foram abordados aspectos relativos a origens e contexto, conceitos e práticas, incluindo a temática da economia plural, e principais desafios e especificidades com relação à forma substantiva de gestão e a sustentabilidade (dimensões econômica, social, cultural, política, autogestão e ambiental). Outra temática mobilizada envolve o campo das políticas públicas e critérios de avaliação e co-construção. Esta pesquisa é de natureza qualitativa e teve como fontes principais de informações a realização de entrevistas, grupos focais e análise documental. No conjunto, os resultados demonstram que política pública tem um potencial indutor no desenvolvimento e fortalecimento da economia solidária e que o trabalho do Cesol tende a contribuir, a depender do contexto, em diferentes níveis, em maior ou menor grau, na elevação sustentabilidade de EES, mas outros fatores do contexto social, econômico, ambiental, educacional e político influenciam na dinâmica da sustentabilidade das práticas.

Palavras-chave: economia solidária, política pública, sustentabilidade, assistência técnica.

Key words: solidarity economy, public policy, sustainability, technical assistance

INTRODUÇÃO

As origens da economia solidária estão relacionadas aos efeitos e reações ao modo capitalista de produção que tem gerado crescentemente problemas ambientais, econômicos e sociais. Em diversas partes do mundo, e com diversas denominações, têm surgido iniciativas coletivas de trabalho para fazer frente aos desafios do contexto.

No Brasil a construção de uma economia solidária emergiu, sobretudo, a partir dos anos 1990, década marcada por uma acentuada crise econômica e social que resultou na diminuição da oferta de trabalho assalariado. Neste contexto, diversos atores do campo da economia solidária, dispersos desde então, iniciaram uma trajetória de aproximação a partir de encontros e da atuação em fóruns de discussão, ao tempo em que a temática vai ganhando espaço também no ambiente acadêmico. A articulação social em torno da temática da economia solidária, aliada a períodos com conjunturas políticas favoráveis, desde então, permitiu que fossem galgados avanços no sentido da sua institucionalização, o que pode ser percebido, no âmbito nacional, estadual e municipal por meio do grande número de políticas públicas, leis e conselhos implementados.

Uma das políticas que tem se destacado no âmbito estadual pelo caráter inovador, pelo escopo de ação e volume recursos investidos: a Política de Economia solidária desenvolvida desde 2007 pelo Governo do Estado da Bahia através da Superintendência de Economia Solidária (SESOL) da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte - SETRE. A política surgiu a partir de uma demanda apresentada pelo movimento de economia ao governador recém eleito (2006) pela implementação de uma política de economia solidária no estado. Os

recursos destinados a essa política de 2007 a 2017 ultrapassaram a marca de R\$ 103,16 milhões, financiando mais de 178 projetos e beneficiando mais de 3,09 mil EESs (BAHIA, 2010; BAHIA, 2014; BAHIA 2017).

As ações da então criada Política de Economia Solidária na Bahia foram divididas em 4 linhas: 1) formação e disseminação em economia solidária; 2) fomento à produção; 3) microcrédito e finanças solidárias; e 4) assistência técnica e inclusão sócio-produtiva, sendo esta última, executada através da implementação de Centros Públicos de Economia Solidária (Cesol), a mais importante em termos de volume de recursos investidos, territórios de atuação e empreendimentos econômicos solidários (EES) beneficiados.

Desde a criação da Sesol em 2007 foram implementados através de execução direta (com atividades já encerradas) três Cesols (um estadual e dois territoriais) e através da execução indireta foram firmados 16 contratos de gestão (Editais 09/2012 e 03/2013). Tais Cesols atuaram em cerca 14 dos 27 territórios de identidade da Bahia beneficiando cerca de 2.151 EES (SETRE, 2018). De forma geral. As diferentes experiências desenvolvidas pelos Cesol são casos de práticas inovadoras com arranjos criativos. Cada um possui estratégia diferente em função do seu contexto, portanto, possui especificidades na forma em que ocorre a gestão organizacional e a prestação do serviço que trazem resultados diferentes junto ao público beneficiário e ao seu território de atuação como um todo.

OBJETIVOS

O objetivo geral do trabalho foi analisar os efeitos da Política Pública de Economia Solidária implementada através do serviço de assistência técnica prestado pelo Centro Público de Economia Solidária (Cesol) do Território do Piemonte Norte do Itapicuru, Piemonte da Diamantina e os municípios Monte Santo, Cansanção, Itiúba, Queimadas e Nordestina (Cesol/Aresol) para a melhoria da sustentabilidade dos empreendimentos econômicos solidários (EES). Por conseguinte, os objetivos específicos são: caracterizar o serviço no contexto da política pública e economia solidária implementada pelo governo da Bahia; sistematizar e analisar informações sobre o Cesol/Aresol; discutir os conceitos de economia solidária e sustentabilidade considerando perspectiva plural de economia proposta por Polanyi; discutir os conceitos de política pública e critérios de avaliação; analisar os resultados do trabalho do Cesol/Aresol para a elevação da sustentabilidade dos EESs atendidos.

METODOLOGIA

O trabalho é fruto da pesquisa realizada na construção da tese de doutorado. Tem natureza qualitativa e utiliza um estudo de caso para análise do objeto, tendo como fontes principais de informações a realização de entrevistas, grupos focais (com membros da Sesol/Setre, do Cesol/Aresol, do Fórum Baiano de Economia Solidária, um membro da Superintendência Regional do Trabalho vinculada ao Ministério do Trabalho e emprego e responsável pelo acompanhamento dos projetos da Senaes na Bahia, e de um professor e pesquisador autor da metodologia do estudo de viabilidade econômica utilizada pelo programa estadual de assistência técnica através dos Cesol) e análise documental (documentos institucionais produzidos pela Setre/Sesol e pela Aresol, entre outros). Além disto, a participação de um dos autores como ator na construção e implementação da política de economia solidária desde suas origens permitiu uma imersão e proximidade peculiar com o objeto de análise.

Como referencial teórico, foram mobilizados os temas da economia solidária (origem contexto, conceitos e práticas, incluindo a temática da economia plural, e principais desafios e especificidades com relação à forma

substantiva de gestão e a sustentabilidade - dimensões econômica, social, cultural, política, autogestão e ambiental) e das políticas públicas (conceitos, critérios de avaliação e co-construção).

ANÁLISE

O Cesol/Aresol é formalizado através do contrato de gestão nº 041/2014, fruto do Edital 001/2013, pela Organização Social Associação Regional dos Grupos Solidários de Geração de Renda (Aresol), o Cesol/Aresol tem como área de abrangência 23 municípios, que fazem parte de três territórios de identidade, onde já foram atendidos cerca de 110 EES (ARESOL, 2016, P. 16).

A Aresol possui um longo histórico de atuação no território no campo da economia solidária e agricultura familiar, principalmente com Fundos Rotativos Solidários, uma estratégia de finanças solidárias utilizada para financiar a produção e o consumo local. Tal entidade tem a especificidade de ser instituição composta por grupos de economia solidária, que indicam, cada um, 2 pessoas físicas para compor a entidade, contando atualmente, com cerca de 140 sócios filiados representando em torno de 800 a 900 pessoas de vários municípios da região. Possui um forte enraizamento no território e tem sua trajetória relacionada a uma luta de décadas pela melhoria das condições de vida do povo do Sertão. Historicamente é uma região muito politizada, fruto de fatos como a própria guerra de Canudos e de trabalho em outros projetos desenvolvidos pela Igreja Católica através das Comunidades Eclesiais de Base e outras instituições nacionais e internacionais.

RESULTADOS

No conjunto, os resultados desta pesquisa demonstram que política pública implementada através do Cesol tem um potencial indutor no desenvolvimento e fortalecimento da economia solidária e tende a contribuir, a depender do contexto, em diferentes níveis, em maior ou menor grau, para a sustentabilidade dos EES nas dimensões econômica, social, cultural, política, autogestão e ambiental. Cada Cesol traz a perspectiva de interiorização da política pública e de se tornar um local de referência e de disseminação da economia solidária no entorno.

A implementação do Cesol/Aresol se deu em um contexto territorial favorável e um histórico de investimento público, no território, e da cooperação internacional e possibilitou a ampliação das ações, incorporando novos EESs no serviço de assistência técnica, assimilação de novas metodologias. A pesquisa revelou contribuições para a sustentabilidade dos EESs do ponto de vista econômico (compras institucionais, Rede Monte Sabores e Cooperativa Coopersabor e feiras), autogestão (capacidades técnicas e gerenciais por meio do EVE, oficinas, intercâmbios etc.), acesso a infraestrutura, por meio de acesso a editais públicos, e aos Fundos Rotativos, autonomia e empoderamento feminino e dos jovens, entre outros. São pontos fortes do trabalho do Cesol/Aresol o enraizamento e a articulação do econômico com o social, a busca pelo empoderamento dos grupos e a valorização destes, a articulação em rede.

No entanto, outros fatores do contexto social, econômico, ambiental, educacional e político influenciam na dinâmica da sustentabilidade dos EES. Entre os limites e desafios para uma maior efetividade dos Cesols estão: descontinuidade da política; não previsão de investimento em ativos para os EESs no Edital; insuficiente participação da sociedade civil na co-construção da política pública; e fragilidade em termos de articulação e transversalidade da política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO REGIONAL DOS GRUPOS SOLIDÁRIOS DE GERAÇÃO DE RENDA.

Diagnóstico Sócio Produtivo dos territórios Piemonte Norte do Itapicuru, Piemonte da Diamantina e dos municípios: Monte Santo, Cansanção e Itiúba. Monte Santo, 2016.

_____. **Relatório técnico de cumprimento de metas relativo ao biênio 2015 e 2016**. Salvador, 2017.

BAHIA. Lei nº 13.460 de 10 de dezembro de 2015. Institui o Programa Estadual de Inclusão Socioprodutiva - Vida Melhor e dá outras providências. **Diário oficial do Estado da Bahia**. Salvador, 2015. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13460-de-10-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 02 abr. 2018.

_____. Lei nº 8.647 de 29 de julho de 2003. Dispõe sobre o Programa Estadual de Organizações Sociais e dá outras providências. **Diário oficial do Estado da Bahia**. Salvador, 2011. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85386/lei-8647-03>. Acesso em: 04 abr. 2018

BOULLOSA, Rosana. Por uma mirada ao revés nas políticas públicas: apresentação de um percurso de pesquisa. In: VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. **Território em movimento: caminhos e descaminhos da gestão social e ambiental**. Belém: Universidade da Amazônia, 2013. Disponível em: <http://www.anaisenapegs.com.br>. Acesso em: 20 out. 2014.

BERNET, J.; EYNAUD, P.; MAUREL, O.; VERCHER-CHAPTAL, C. **La gestion des associations**. Paris : Érès. 2016.

CALLON, Michel. **What does it mean to say that economics is performative?**. 2006. halshs-00091596. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00091596/document>. Acesso em: 10 dez. 2018

CAPELLA, Ana C. Perspectivas teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BID)**. São Paulo, n. 61, 2006.

CORAGGIO, José L. Una lectura de Polanyi desde la economía social y solidaria en América Latina. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, v. 16, n. 31, junho 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2236-99962014000100017&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em: 28/08/2019

CUNHA, Gabriela C. **Outras Políticas Para Outras Economias: Contextos E Redes Na Construção De Ações Do Governo Federal Voltadas A Economia Solidaria (2003-2010)**. 2012. 472 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

EYNAUD, P.; FRANÇA FILHO, Genauto. **Solidarité et organisation : penser une autregestion**. Paris: Érès. 2019.

FORTE, Joannes P. S. De rede à política pública: ações reticulares no processo sociopolítico de regulação da economia solidária no Brasil. **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, v.2.1, 2017. Disponível em: http://www.unitrabalho.org.br/wp-content/uploads/2017/04/revista_23_04_17.pdf. Acesso em: 13 set. 2018

FRAISE, Laurent. **La construction de l'action public**: définition, enjeux, discours et pratiques. Foundation Maison des Sciences de l'homme – College d'études mondiales, 2018.

FRANÇA FILHO, Genauto. Políticas públicas de economia solidária no Brasil: características, desafios e vocação. *In*: FRANÇA FILHO, Genauto; LAVILLE, Jean-Louis; MEDEIROS, Alzira; MAGNEN, Jean-Phillipe (orgs). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

FRANÇA FILHO, G.; LAVILLE, Jean-Louis. **Economia solidária: uma abordagem internacional**. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2004.

GAIGER, L. I.; KUYVEN, P. S.; OGANO, C. B.; KAPPES, S. A.; SILVA, J. K. da. **A economia solidária no Brasil: uma análise dos dados nacionais**. São Leopoldo: Oikos, 2014.

KRAYCHETE, Gabriel; CARVALHO, Patrícia (orgs.). **Economia popular solidária: indicadores para a sustentabilidade**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

_____. **Viabilidade econômica e sustentabilidade dos empreendimentos da economia solidária**: caderno de textos e de exercícios. Salvador: Setre, 2015.

LAVILLE, Jean-Louis. **A Economia Solidária: práticas, teorias e debates**. Coimbra: Edições Medina S.A, 2018.

LIMA, Efsen B. As experiências da publicização no estado da Bahia - a parceria da administração pública com organizações sociais. **Revista de Direito Administrativo E Gestão Pública**. Porto Alegre, v. 4, n. 2, Jul/Dez. 2018.

MATOS, Lara S. O surgimento da política pública de economia solidária na Bahia: o *Multiple Streams* Explica. *In*: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ENANPAD, 2016, Costa do Sauípe/BA. **Anais...** Bahia, 2016.

MATOS, L. S.; VASCONCELOS, A.; OLIVEIRA, K. C. de; MONTEIRO, D.A. A. Inovação Na

Gestão Pública Baiana: Análise Do Processo De Implantação dos Centros Públicos de Economia Solidária (CESOL) no estado da Bahia. VI Congresso de Gestão Pública – CONSAD. 16, 17 e 18 de abr. 2013. **Anais...** Brasília, 2013. Disponível em <http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/189-INOVAÇÃO-NA-GESTÃO-PÚBLICA-BAIANA-ANÁLISE-DO-PROCESSO-DE-IMPLANTAÇÃO-DOS-CENTROS-PÚBLICOS-DE-ECONOMIA-SOLIDÁRIA-CESOL.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Termo de referência – centros públicos de economia solidária**. Brasília, SENAES/MTE, SEM DATA. Disponível em: https://cirandas.net/articles/0011/7544/TERMO_DE_REFERÊNCIA_CENTRO_PUBLICO.pdf. Acesso em: 10 jul. 2019.

MOURA, Suzana; MEIRA, Ludmila. Desafios da gestão em empreendimentos solidários. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, SEI, v. 12, n. 1, jun. 2002

OLIVA, H.; REIS, T.; MEIRA, L. A economia solidária no governo da Bahia. *In*: **Boletim Mercado de Trabalho**. n. 39, mai., 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/>. Acesso em: 17 out. 2013.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

_____. **A subsistência do homem e ensaios correlatos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

REIS, Tatiana. **A sustentabilidade de empreendimentos de economia solidária – Pluralidade e Interconexão de dimensões**. 2005. 191f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

_____. Política pública para e pela economia solidária – reflexões a partir do ciclo da Política Economia Solidária desenvolvida na Bahia. *In*: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ENANPAD, 2016, Costa do Sauípe/BA. **Anais...** Bahia, 2016.

REIS, T.; MARTINS, E.; MEIRA, L.; OLIVA, H.; OLIVEIRA, K. MATOS, L. O Centro Público e

as incubadoras de empreendimentos econômicos solidários no âmbito do programa Bahia Solidária. *In*: BO-CAYUVA, Pedro; VARANDA, Ana Paula (orgs.). *Tecnologia Social, Economia Solidária e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Fase, 2009.

REIS, Tatiana; MEIRA, Ludmila. A sustentabilidade em empreendimentos da economia solidária: pluralidade e interconexão de dimensões. *In*: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ENANPAD, 29, 2005, Brasília. **Anais...** Brasília, 2005.

REIS, Tatiana; ALMEIDA FILHO, Milton B de. Institucionalização e Instrumentos da Política de Economia Solidária Reflexões à luz da experiência da Bahia. **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, v.1 n. 1, julho/dezembro, 2016. Disponível em: http://www.unitrabalho.org.br/wp-content/uploads/2017/04/revista_23_04_17.pdf. Acesso em: 13 set. 2018

SANTOS, Boaventura; RODRÍGEZ, César. Introdução: para ampliar o cânone da produção. *In*: SANTOS, Boaventura. **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHWENGBER, Ângela. Indicadores de sustentabilidade e desenvolvimento. *In*: KRAYCHETE, Gabriel; CARVALHO, Patrícia (orgs). **Economia popular solidária**: indicadores para a sustentabilidade. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Manual de constituição de organizações sociais. Mediante celebração de contrato de gestão**. Salvador, 2016. Disponível em <http://www.saeb.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=123>. Acesso em: 13 out. 2019.

SECRETARIA DO TRABALHO, EMPREGO, RENDA E ESPORTE DA BAHIA. Edital de seleção nº 03/2013. Assistência técnica aos empreendimentos associativos populares e solidários e redes de economia solidária e comércio justo e solidário, através da implantação de centro público de economia solidária, por entidade de direito privado sem fins lucrativos qualificada ou que pretenda qualificar-se como organização social. **Diário oficial do Estado da Bahia**. Salvador, 2013.

_____. **Relatório técnico consolidado período 11/10/2017 a 09/04/2018 do contrato de gestão nº 021/2014**. Executado pela organização social Associação Regional dos Grupos Solidários de Geração de Renda. Salvador, Bahia, 2018

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *In: Revista Sociologias*, PortoAlegre, ano 8, n. 16, jul./dez, 2006.

SUPERINTENDENCIA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA E COOPERATIVISMO. **Relatório**

síntese das políticas públicas de economia solidária desenvolvidas pelo Governo do Estado da Bahia período: 2007-2010. Salvador: SESOL/SETRE, 2010.

_____. Relatório Síntese das Políticas Públicas de Economia Solidária Desenvolvidas pelo Governo do Estado da Bahia período: 2010-2014. Salvador: SESOL/SETRE, 2014.

TREVISAN, Andrei P.; VAN BELLEN, Hans M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n. 3, maio/jun, 2008.

VAILLANCOURT, Yves. La construction des politiques publiques. In: LAVILLE, Jean-Louis; SALMON, Ane. **Associations et action public**. Paris: Éditions Desclée de Brouer. 2015.

VASCONCELOS, A.; OLIVEIRA K. C. de; MATOS, L. S.; SANTANA, E. De O. Potencialidades e limitações na execução dos Centros Públicos de Economia Solidária (CESOL) no estado da Bahia. VIII Congresso de Gestão Pública – CONSAD. 26, 27 e 20 mai. 2015, Brasília. **Anais...** Brasília, 2015.





UM MOSAICO EM CONTRUÇÃO: TRAJETÓRIA E
DESAFIOS DA INCUBADORA TECNOLÓGICA DE
EMPREENDIMENTOS POPULARES E SOLIDÁRIOS
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI – ITEPS/
UFCA

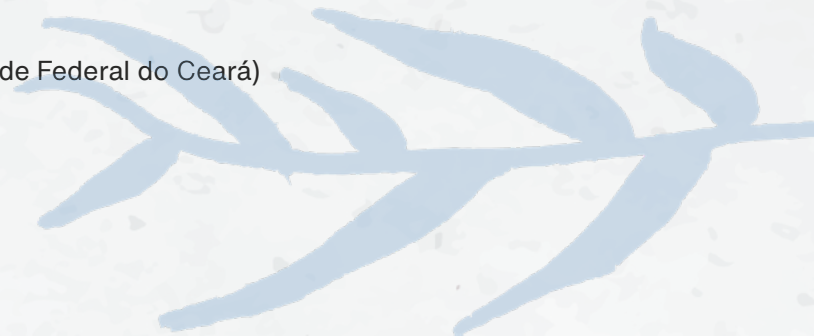
*A MOSAIC IN CONSTRUCTION: TRAJECTORY
AND CHALLENGES OF THE TECHNOLOGICAL
INCUBATOR OF POPULAR AND SOLIDARITY
ENTERPRISES AT THE FEDERAL UNIVERSITY OF
CARIRI*

Victoria Régia Arrais de Paiva (Universidade Federal do Cariri)

E-mail: victoria.arrais@ufca.edu.br

Gil Célio de Castro Cardoso (Universidade Federal do Ceará)

E-mail: gilceliodecastro@gmail.com



RESUMO

Este texto apresenta dados preliminares de pesquisa pós-doutoral junto às incubadoras de empreendimentos solidários no Ceará, cujo objetivo é identificar as especificidades teórico-metodológicas destas incubadoras, avaliando os impactos das ações efetivadas com base na recomposição de suas trajetórias. A imersão empírica iniciou pela Iteps/UFCA, onde atuo desde 2015. A incubação em Economia Solidária guarda uma singularidade, pois atua na assessoria aos empreendimentos solidários para geração de trabalho e renda, estimulando a autogestão e adotando os princípios da educação popularfreireana. A partir de 2003, as incubadoras acessaram programas públicos fomentados pelo governo federal, notadamente, o Proninc (Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Cooperativas), interrompido desde 2019. Com base nesses pressupostos, inscrevem-se as seguintes questões: Quais as características dos processos de incubação realizados pela Iteps/UFCA? De que forma a incubação em economia solidária impacta o desenvolvimento dos grupos/empreendimentos incubados? Quais os desafios no contexto de pandemia e recuo das políticas públicas? Para refletir sobre tais questionamentos, foi constituída uma pesquisa participante, consubstanciada num estudo de caso, qualitativo, de caráter descritivo, empregando as técnicas de análise de documentos, revisão bibliográfica e entrevistas semiestruturadas. Tais dados foram analisados mediante referencial latino-americano de sistematização de experiências. Os resultados indicam que os processos de incubação adotam os princípios da horizontalidade nas relações entre os participantes, bem como a dialogicidade entre os saberes acadêmico e popular. Assim, é possível inferir que a incubação realizada nesses moldes, mesmo com os limites verificados, impulsiona a sustentabilidade dos empreendimentos e das incubadoras, sendo esta entendida em sua multidimensionalidade.

Palavras-chave: Incubadoras; Economia Solidária; Trajetória; Sustentabilidade. Sistematização de experiências.

ABSTRACT

This text presents preliminary data from post-doctoral research related to incubators of solidarity enterprises in Ceará. It aims to identify the theoretical and methodological specificities of these incubators, evaluating the impacts of the actions carried out based on the recomposition of their trajectories. The empirical immersion started by Iteps / UFCA, where one of the authors have been working since 2015. The incubation in Solidarity Economy has a singularity, as it acts in advising solidarity ventures to generate work and income, stimulating self-management and adopting the principles of popular Freire's education. Since 2003, incubators have accessed public programs sponsored by the federal government, notably Proninc (National Support Program for Cooperative Incubators), interrupted since 2019. Based on these assumptions, the following questions are included: What are the characteristics of incubation processes carried out by Iteps/UFCA? How does incubation in solidarity economy impact the development of incubated groups / ventures? What are the challenges in the context of a pandemic and a decline in policies? To study such questions, a participatory research took place, based on a qualitative, descriptive case study, using the techniques of document analysis, bibliographic review and semi-structured interviews. Such data were analysed using a Latin American framework for systematizing experiences. The results indicate that the incubation processes adopt the principles of horizontality in the relationships between the participants, as well as the dialog between academic and popular knowledge. Thus, it is possible to infer that the incubation carried out along these lines, even with the limits verified, drives the sustainability of the enterprises and incubators, which is understood in its multidimensionality.

Keywords: Incubators; Solidarity Economy; Trajectory; Sustainability. Experiences Systematization.

INTRODUÇÃO

Considerando a emergência das incubadoras de Economia Solidária no contexto dos desafios no mundo do trabalho contemporâneo, em meados dos anos 1990, o presente texto compartilha a sistematização inicial de uma pesquisa em andamento, cujo foco é refletir sobre a incubação de empreendimentos econômicos solidários, buscando identificar as especificidades teórico-metodológicas concernentes aos processos de incubação realizados por estas Incubadoras no estado do Ceará, avaliando os impactos destas ações à luz da recomposição de suas respectivas trajetórias.

Este percurso investigativo iniciou pela Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Populares e Solidários da Universidade Federal do Cariri (Iteps/UFCA), tendo sido elaboradas as seguintes perguntas de partida: quais as características dos processos de incubação realizados pela Iteps/UFCA? Em que medida a incubação em economia solidária impacta no desenvolvimento dos grupos/empreendimentos incubados? Quais os desafios no contexto da pandemia causada pela Covid 19 e da retração das políticas públicas?

A Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Populares e Solidários (Iteps) é um núcleo de conhecimento vinculado ao Curso de Administração Pública e Gestão Social, na Universidade Federal do Cariri (UFCA), cujo processo de criação iniciou em 2008. Institucionalmente, a Iteps se configura como um programa de extensão e também como Grupo de Pesquisa vinculado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que agrega docentes e discentes de graduação e pós-graduação, bem como técnicos, de acordo com as demandas dos processos de incubação e também dos recursos disponíveis.

A metáfora da construção do mosaico, arte milenar realizada pela colocação de pequenos fragmentos de pedras (granitos e materiais similares) denominados de tesselas, remete ao sentido do perfil organizacional e dinamismo próprio das incubadoras em economia solidária; assim, os múltiplos pedaços, que juntos formam um todo integrado, simbolizam os diferentes atores sociais enredados neste processo, a saber: trabalhadores/as dos empreendimentos, docentes, estudantes das universidades, técnicos/as das entidades de apoio e fomento governamentais e da sociedade civil, com seus distintos saberes e interesses.

OBJETIVOS

GERAL:

Identificar os impactos gerados pelos processos de incubação realizados pela Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Populares e Solidários no estado do Ceará, fornecendo subsídios à pesquisa avaliativa mais ampla (em andamento), que analisa as especificidades dos referenciais teórico e metodológico que orientam tais ações e também aponta os desafios do contexto de pandemia e de retração nas políticas públicas.

ESPECÍFICOS:

- ✓ Recuperar o contexto sócio-histórico e político que possibilitou a emergência das incubadoras de empreendimentos solidários no Brasil, destacando as incubadoras cearenses;
- ✓ Elaborar a trajetória institucional da Iteps/UFCA;

- ✓ Apresentar os resultados parciais sobre os impactos produzidos pelas ações efetivadas pela Iteps/UFCA;
- ✓ Indicar os desafios do contexto de pandemia e de retração nas políticas públicas de apoio às Incubadoras.

NOTAS SOBRE O REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA

Um primeiro ponto é a complexidade inerente ao campo teórico da avaliação de políticas públicas, principalmente, pela sua característica inter e multidisciplinar, que abrange a articulação de diversas áreas do conhecimento, que vão desde as Ciências Sociais às Ciências Exatas, transitando pela Arquitetura, Economia, Geografia, Educação, Saúde, entre outras. Portanto, a definição de um modelo avaliativo não é tarefa das mais simples.

Desse modo, a primeira definição adotada é a adoção da pesquisa social com métodos mistos (quali-quantitativa). Conforme argumentam Arcoverde e Albuquerque (2016), esta modalidade de pesquisa guarda aderência às avaliações de impactos porque preza pela contextualização dos fenômenos sociais, incorporando distintas dimensões da realidade. Nas palavras das autoras:

Para uma avaliação que construa o seu objeto em termos de quantificação/qualificação da mudança operada na política, ou por uma política pública junto à população torna-se necessária uma teoria que contribua para problematizar o real, ou que leve em conta a historicidade como categoria imprescindível à contextualização das políticas ou práticas sociais desenvolvidas (ARCOVERDE; ALBUQUERQUE, 2016, p.02).

Na mesma perspectiva, Roche (2003) afirma que o impacto pode ser compreendido como: “[...] mudanças efetivas e /ou significativas na vida das pessoas em decorrência de determinada intervenção”. Ou seja, mudanças que não ocorreriam sem as ações das incubadoras.

Por incubação em Economia Solidária recorreremos ao referencial desenvolvido por França Filho e Cunha (2009), que consideram as especificidades desta forma de incubação distinguindo-as das incubadoras de empresas. Assim, as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs), cumprem relevantes papéis, a saber:

[...] primeiramente, elas capacitam os empreendimentos, tirando muitos deles da informalidade e da precariedade e propiciando uma renda digna a seus participantes. Um segundo papel é o de articular novas políticas públicas no campo da geração de trabalho e renda. Já um terceiro relaciona-se ao processo de organização das próprias ITCPs, que vêm se congregando em torno de redes nacionais, dando consistência à proposta e suporte à própria dinâmica de organização política das práticas de economia solidária” (FRANÇA FILHO E CUNHA, 2009, p. 224).

Para a coleta de dados, os subsídios da pesquisa participante (Brandão, 1999) foram consubstanciados num estudo de caso, de caráter descritivo, empregando as técnicas de análise de documentos, revisão bibliográfica e entrevistas semiestruturadas – estas últimas realizadas em rodas de conversa e, em alguns casos, individualmente. Tais dados foram analisados mediante referencial latino-americano de sistematização de experiências, segundo Holliday (2014). Para o autor, não é suficiente sistematizar apenas informações. Por

isso, ele sugere um passo a passo, conforme a seguir: i) o ponto de partida, que deve ser a ação que se deseja analisar; ii) as perguntas iniciais sobre a referida ação; iii) a recuperação do processo vivido; iv) a reflexão de fundo; e v) o ponto de chegada. A sistematização de experiências permite que se construa conhecimento a partir da experiência estudada, em diferentes contextos.

PRINCIPAIS RESULTADOS

Seguindo o fio condutor proposto por Holliday (2014), essa seção apresenta o contexto de emergência das incubadoras de economia solidária no Brasil, seguindo para a realidade cearense e, por fim, a trajetória da Itcps/UFCA.

A EMERGÊNCIA DAS INCUBADORAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA¹ NO BRASIL

“[...] as ITCP's não nascem “do nada”. É um longo caminho percorrido. Tecnologia...cooperativismo... popular. O mesmo processo: significantes re-significados produzindo um termo novo e diferente que conserva-nega-supera os termos anteriores e, que ao mesmo tempo, se referencia numa realidade que também conserva- nega-supera projetos e realidades anteriores. E aí estão as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (SANTOS; CRUZ, 2008, p. 05)..

Considerando a necessária “recuperação do processo vivido” aqui referida, a primeira ITCP surgiu na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Segundo Santos e Cruz (2008), esta incubadora nasce em 1996, num dos centros de pesquisa da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COPPE), sob a coordenação do professor Gonçalo Guimarães. Desde então, a proposta seguiu inspirando outras incubadoras noutras universidades do país. O Ceará também aparece nesse momento de gênese, sendo registrada a atuação do Prof. Osmar de Sá, na UFC. Portanto, fazem parte desse primeiro ciclo de criação, as Universidades Federais do Ceará, a Rural de Pernambuco, a de Juiz de Fora, a do Paraná, a de São João Del Rey, a Universidade de São Paulo, a Estadual da Bahia, a Regional de Blumenau e a Fundação Santo André.

Seguindo essa trilha, as incubadoras de Economia Solidária passaram a integrar duas redes nacionais, como estratégia de fortalecimento e intercâmbio de experiências. São elas: a Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Rede Unitrabalho), criada em 1996; e a Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede de ITCPs), criada em 1998. No total, as duas redes aglutinam mais de cem incubadoras no Brasil.

No tocante à avaliação das ações desenvolvidas pelas ITCPs, pesquisas realizadas junto ao Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Cooperativas (Proninc²) avaliaram tais ações em diferentes momentos, sendo a primeira delas ocorrida entre 2005 e 2007 (coordenada pela Federação dos Órgãos para Assistência Social

1 Diante das várias designações atribuídas às incubadoras, optamos pela expressão que julgamos mais ampla: “Incubadoras de Economia Solidária”.

2 O PRONINC foi criado em 1998, porém, a partir de 2003, com a criação da Senaes/Ministério do Trabalho e Emprego, passou a ser executado com regularidade. Seu principal objetivo é apoiar e fomentar as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) para que estas realizem a incubação de empreendimentos de economia solidária (EES), fornecendo também assessoria, qualificação, assistência técnica. Mais informações estão disponíveis pelo: < http://base.socioeco.org/docs/proninc_relatorio2017.pdf> Acesso em 15.jul.2019

e Educacional – FASE); outra entre 2010 e 2011, pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH) e a mais recente, realizada entre 2016-2017, pelo Núcleo de Solidariedade Técnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Soltec/UFRJ). Nesse sentido, é importante destacar que todas elas estão disponíveis na internet e são importantes subsídios para a presente pesquisa.

Em concordância com os organizadores da última pesquisa avaliativa do Proninc (ADDOR; MENAFRA, 2018), este programa pode ser considerado como uma das políticas públicas mais relevantes do campo da formação e assessoramento técnico em economia solidária no período recente, pois é uma das poucas que teve continuidade após 2015, quando a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) deixa de existir como espaço de referência no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência Social (que foi extinto pelo atual governo, iniciado em 2019, com uma plataforma política de austeridade fiscal e um viés ideológico ultraconservador – para não adentrar nos meandros das implicações disso na tragédia em que o país está imerso, principalmente, a partir do início da pandemia).

O Proninc possui uma particularidade digna de nota, pois é um programa que fomenta diretamente não apenas os empreendimentos de economia solidária, mas também os grupos de pesquisa, com a destinação de recursos para custeio de equipe técnica e bolsas para estudantes universitários, gerando conhecimento a partir de demandas dos setores populares.

O último ciclo do referido programa encerrou em meados de 2019 e apontou desafios a serem superados pelas ITCPs no contexto de recuo das políticas de fomento advindas do governo federal e também devido à pandemia causada pelo novo coronavírus, que atingiu o mundo no início de 2020, fato que tem forte impacto nas ações das incubadoras, que, até então, aconteciam de modo presencial, e passaram a ocorrer de forma remota, pela necessidade de manter o distanciamento social.

A seguir, serão destacadas as incubadoras cearenses, com o resumo de informações gerais sobre o seu perfil e principais área de atuação.

AS INCUBADORAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO ESTADO DO CEARÁ

No Ceará, foram criadas quatro Incubadoras. A mais antiga delas, a Incubadora de Cooperativas Populares de Autogestão (IPCA), nasce em 1998, sob a coordenação do Prof. Osmar de Sá Ponte, Jr, do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará. Quase uma década depois, em 2007, surge a Incubadora Universitária de Empreendimentos Econômicos Solidários (IEES), na Universidade Estadual Vale do Acaraú (UEVA), situada em Sobral, coordenada pelo Prof. Francisco de Assis Guedes, da área de Administração. Na sequência, em 2009, nasce a Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Populares e Solidários (Iteps), no então Campus Avançado da Universidade Federal do Ceará no Cariri, hoje Universidade Federal Cariri (UFCA), em Juazeiro do Norte, sendo atualmente coordenada pelo Prof. Eduardo Vivian da Cunha, docente do Centro de Ciências Sociais Aplicadas; e, a mais recente, a Incubadora Tecnológica de Economia Solidária (Intesol), criada em 2013, vinculada à Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (Unilab), em Redenção, sob coordenação da Prof^a Clébia Freitas, do Instituto de Desenvolvimento Rural (IDR).

As primeiras aproximações com o campo empírico da pesquisa (por meio de contatos por e-mail, telefone e videoconferência com integrantes das incubadoras, pesquisas em redes sociais e nos sites das universidades), permite depreender alguns pontos: primeiro, há distintas denominações quando se trata de incubadoras de empreendimentos solidários. A experiência pioneira (com mais de 20 anos de existência), realça a expressão “cooperativas populares” (IPCA/UFC), enfatizando a perspectiva autogestionária, enquanto as demais men-

cionam os termos que passam a compor o rol das políticas públicas, que adotam o termo “empreendimentos econômicos solidários” (no caso da IEES/UEVA) – conforme Gaiger (2002); e “empreendimentos populares e solidários” (na Iteps/UFCA) – termo comumente empregado pela Rede de ITCPs; ou, de forma mais abrangente, “economia solidária” (empregado pela Intesol/Unilab). As duas mais recentes (Iteps/UFCA e Intesol/Unilab) acionam a dimensão da tecnologia ao se autodenominarem como “incubadoras tecnológicas”, sendo estas afiliadas às tecnologiassociais. No tocante à institucionalização, apenas uma delas, a IEES/UEVA, possui uma portaria que a vincula à Pró-Reitoria de Extensão e Cultura, enquanto as demais são caracterizadas como “núcleos de conhecimento”, agregando programas e/ou projetos com ações de extensão, ensino e pesquisa. Os pontos convergentes são: todas estão diretamente ligadas a instituições públicas de ensino superior, tendo contado com políticas de apoio e fomento públicos em seus respectivos processos de constituição e/ou fortalecimento, com destaque para os editais do CNPq, via Proninc. E, no caso específico da Iteps/UFCA, houve apoio do Etene/BNB, sendo este item abordado com mais vagar logo a seguir, no item que tratará da trajetória desta última incubadora.

A TRAJETÓRIA DA ITEPS/UFCA

Esta seção está estruturada em três partes, sendo esta inicial, que circunscreve o surgimento da Iteps na Região do Cariri Cearense (há um pouco mais de uma década); a concepção teórico-metodológica que orienta suas ações e o mapeamento dos grupos produtivos que passaram pela incubação, destacando a fase em que cada um se encontra.

O processo de criação e suas primeiras ações

A Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Populares e Solidários (Iteps) foi criada na Universidade Federal do Cariri (UFCA) em 2009, quando esta era Campus Avançado da Universidade Federal do Ceará (UFC Cariri).

O Cariri Cearense é uma região situada ao sul do Estado do Ceará, distante cerca de 500km da capital (Fortaleza), formada por 28 municípios. Desde 2009, uma Lei Complementar instituiu a Região Metropolitana do Cariri, composta por nove cidades, que juntas abrangem uma significativa parcela da população cearense, cerca de 540 mil habitantes, segundo o Censo de 2010.

Pelo alcance das ações da Iteps, optamos pelo recorte territorial de sua Região Metropolitana (conforme Mapa a seguir), atualmente composta por nove municípios, a saber: Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririçu, Farias Brito, Nova Olinda, e Santana do Cariri.



Fonte: IPECE (2019).

A noção de trajetória é aqui empregada segundo Gussi (2008), com o intuito de realçar a dimensão cultural na avaliação de políticas públicas, buscando ampliar e aprofundar o horizonte metodológico da avaliação, para além de uma visão meramente tecnicista.

Conforme relembra Cunha (2013, p.15), ainda no segundo semestre de 2008 foram dados os primeiros passos no sentido da criação da Iteps, mediante parceria firmada entre a então UFC Cariri e o Escritório Técnico de Estudos e Pesquisas do Banco do Nordeste do Brasil (Etene/BNB), sob a coordenação do Prof. Jeová Torres Silva Jr.

Assim, o início das ações de incubação da Iteps ocorreu efetivamente no segundo semestre de 2009, quando esta desenvolveu a incubação de três projetos, a saber: a Associação de Catadores do município de Barbalha, com apoio da prefeitura; a Cooperativa de Crédito do Crato, que envolvia agricultores familiares; e a Associação de Micro e Pequenos Empreendedores do Bairro Salesianos (Asmipesal), em Juazeiro do Norte, que depois assumiu outra personalidade jurídica: o Centro de Desenvolvimento Comunitário das Timbaúbas (CDCT), que abrigou o projeto de um banco comunitário.

De acordo com a análise dos relatórios e publicações, a Iteps atua em diversos segmentos sócio-produtivos, entre os quais se destacam: a agricultura de base agroecológica, o artesanato, as finanças solidárias, entre outros. Suas principais ações estão voltadas ao incentivo do associativismo e do cooperativismo, atuando no apoio à realização de feiras, atividades formativas e também junto aos fóruns e redes que agregam empreendimentos econômicos solidários e suas entidades de apoio e fomento.

Mas, afinal, como acontece a incubação desenvolvida pela Iteps?

A concepção teórico-metodológica da incubação em economia solidária na Iteps/UFCA

Nos registros das ações da Iteps/UFCA divulgados em duas publicações³³, seu coordenador afirma que suas intervenções buscam viabilizar a geração de trabalho e renda de modo alternativo ao modelo hegemônico do mercado econômico, através do fomento e fortalecimento de empreendimentos solidários e/ou a redes locais de empreendimentos, com foco na autogestão e no desenvolvimento sustentável. Assim, conforme argumenta, a metodologia de incubação seria exercida como uma ação dialógica que adota práticas de educação popular, em que os integrantes dos empreendimentos participam de processos de formação voltados ao desenvolvimento das suas próprias capacidades, combinadas com conhecimentos técnicos e acadêmicos, de acordo com as demandas identificadas.

A incubação é planejada para durar em média dois a três anos e trata-se de um processo dialógico que envolve conteúdos basilares, envolvendo aspectos comportamentais, relações interpessoais e também aspectos técnicos, de gestão, precificação etc. Considerando que os sujeitos devem ser inseridos no processo de construção dos conhecimentos gerados, aproximando e horizontalizando a relação entre saberes acadêmicos e populares, adota-se uma pedagogia em que todos os integrantes são sujeitos ativos do processo e não meros receptores, tal como preconiza a educação popular, de inspiração freireana (FREIRE, 1996). Independentemente do nível de escolaridade (incluindo os não letrados), cada sujeito tem sua leitura de mundo própria, construída ao longo de suas experiências, que são fundamentais no processo de incubação.

Desse modo, o roteiro metodológico para o processo de incubação segue três etapas: a pré-incubação, a incubação propriamente dita e a desincubação, as quais, se desdobram em seis eixos: Diagnóstico, Planejamento, Formação, Acompanhamento, Sistematização e Divulgação dos resultados.

No que se refere a sua estrutura de funcionamento, a Iteps está atualmente organizada em seis eixos: Coordenação; Articulação institucional; Comunicação; Pesquisa e Formação; Produção e Finanças Solidárias. Cada um é coordenado por um docente, com a participação de técnicos, e agrega estudantes de graduação e pós-graduação (bolsistas e/ou voluntários), de acordo com os perfis requeridos para atuar nos grupos/empreendimentos específicos e na incubadora de forma geral. Os eixos de coordenação, articulação institucional, pesquisa e formação são transversais e dão suporte ao funcionamento geral da incubadora.

3 As publicações estão disponíveis para consulta, na sede da Iteps e o último livro, lançado em 2015, encontra-se disponível também em formato e-book, no seguinte endereço: <http://ebooks.ufca.edu.br/catalogo/incubacao-em-economia-solidaria-contextos-desafios-e-perspectivas/> acesso em 29.set.2019

Mapeamento dos grupos/empreendimentos incubados

Com o intuito de elaborar uma síntese dos processos de incubação realizados pela Iteps e dimensionar alguns resultados em termos de segmentos de atuação, trabalhadores, organizações parceiras, entre outros, veja-se a seguir o Quadro 2:

Quadro 2 – Mapeamento dos grupos/EES incubados pela Iteps (2009-2019)

EES	SETOR	MUNICÍPIO	Nº DE TRABs	PARCEIROS	SITUAÇÃO ATUAL
Associação de Catadores de Recicláveis de Barbalha	Catadores	Barbalha	12	Projeto Etene/BNB Prefeitura e Cáritas Regional	Encerrado
Associação Engenho do Lixo	Catadores	Juazeiro do Norte	10	Proninc (recursos do CNPq) e da Cáritas Regional	Encerrado
Associação de Catadores/as de Juazeiro do Norte	Catadores	Juazeiro do Norte	08	Proninc (recursos do CNPq) e da Cáritas Regional	Encerrado
Cooperativa de Crédito do Crato	Agricultores Familiares	Crato	20 sócios-fundadores	Sintroec	Encerrado
Rede de catadores da Região do Cariri	Catadores	Barbalha e Juazeiro do Norte	50	Proninc (recursos do CNPq) e Cáritas Regional	Encerrado
Banco Comunitário	Trabalhadores	Juazeiro do	8 gestores do	Proninc (recursos	Encerrado
no Centro de	urbanos	Norte	banco	do CNPq), junto	
Desenvolvimento	autônomos			com Projeto	
Comunitário das				desenvolvido pela	
Timbaúbas				ITES UFBA	

EES	SETOR	MUNICÍPIO	Nº DE TRABs	PARCEIROS	SITUAÇÃO ATUAL
				(parceria Senaes)	
Fórum Cariense de	Representante	Crato, Juazeiro	20 (em	Proninc (recursos	Em andamento
Economia Solidária	s de EES,	do Norte e	média,	do CNPq). Há um	
(FOCAES)	entidades de	Barbalha	podendo	Projeto em curso	
	apoio e		variar)	com a Prefeitura do	

Fonte: Elaboração própria com base em dados de relatórios do Proninc/CNPq e Proex/UFGA.

Conforme se observa, há 15 grupos/empreendimentos que passaram pelo processo de incubação, sendo que alguns destes se desdobram, a exemplo da Rede de Feiras Agroecológicas e Solidárias (que abrange três núcleos, nas cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha); e outros que permanecem sendo incubados (aqui considerados aqueles com situação “em andamento” ou “parceria pontual”. Destaca-se a atuação territorial ainda limitada aos municípios do microterritório denominado de Cariri Central (ou CRAJUBAR), citado anteriormente, com uma diversidade de segmentos produtivos nos meios rural e urbano, entre os quais, podem ser ressaltados os catadores de recicláveis, agricultores familiares e artesãos. Em termos de número de trabalhadores envolvidos, há uma variação considerável, a depender do tipo de grupo/EES, desde oito a cinquenta pessoas. Os maiores quantitativos se referem à organização de redes de EES – caso dos catadores, artesãos e agricultores familiares.

A presente categorização em que se vê a palavra “encerrado” merece uma reflexão - caso dos EES ligados ao segmento de catadores, por exemplo. Geralmente, isso ocorre quando o docente responsável pelo eixo produtivo não está ativo na Iteps. Neste caso específico, desde 2016 há docentes afastados para cursar pós-graduação, o que tem acarretado a desarticulação ou distanciamento de alguns grupos/EES, dentre os quais, além dos catadores, aqueles ligados à comunicação. Houve também uma perda irreparável: o falecimento de um dos mais atuantes docentes, que coordenou a Iteps durante um quadriênio (2013 a 2017), o Prof. Augusto Tavares⁴. Nesse sentido, como ele mesmo ressaltou em diversos diálogos, para que os grupos/EES sejam efetivamente acompanhados, o comprometimento dos docentes é fundamental, principalmente na motivação da equipe técnica, dos estudantes, nos trabalhos em campo, diretamente com os grupos/EES e demais atividades próprias do processo de incubação. Eis aqui um dos desafios a serem superados, pois a equipe de trabalho permanente é bastante reduzida, recebendo reforço mediante acesso a recursos dos editais de fomento, quando ocorre seleção de bolsistas (estudantes e técnicos). Assim, em 2017 até meados de 2019, contou-se com uma equipe composta por dez bolsistas, subsidiada com recursos captados externamente e internamente, respectivamente oriundos do Proninc/CNPq e da Pró-reitoria de Extensão.

⁴ O Prof. Augusto estava afastado das atividades acadêmicas desde 2017 para concluir o doutorado no Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da UnB quando adoeceu e veio a falecer em 18 julho de 2020, logo após defender sua tese.

Embora a incubação em economia solidária esteja fortemente vinculada à prática da extensão universitária, não se desprende das ações de pesquisa e de ensino. Nessa perspectiva, conforme destacam Tavares et al (2018), uma das estratégias para fomentar a pesquisa a partir da extensão foi a constituição da Iteps como grupo de pesquisa (certificado pelo CNPq desde 2014). E, na área do ensino, os docentes vinculados à Incubadora ofertam a disciplina “Gestão e Incubação em Empreendimentos Econômicos Solidários”, incluída na matriz curricular do Curso de Administração Pública, como optativa, e também a disciplina de Socioeconomia e Economia Solidária (obrigatória), além de receber estudantes para estágio em várias modalidades, de diferentes cursos, interessados em compreender melhor sobre concepções e práticas em economia solidária, educação popular etc.

No tocante à sistematização e publicização dos resultados, as ações desenvolvidas pela Iteps costumam ser registradas em diferentes meios (relatórios, fotografia, vídeos etc.) e divulgadas em artigos acadêmicos, relatos de experiências ou capítulos de livros. Algumas ações de incubação foram a base para trabalhos de conclusão de curso na graduação, especialização e dissertações de mestrado, neste último caso, ligadas ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável (Proder).

Em relação aos dados da pesquisa de campo, houve um momento de contatos presenciais, com a equipe interna e também com os empreendimentos, principalmente, aqueles em que a incubação foi acompanhada mais diretamente: o Grupo de Economia Solidária e Turismo Rural da Agricultura Familiar de Barbalha, o Fórum Caririense de Economia Solidária e o Café Cariri Encantado.

As perguntas geradoras da discussão foram as seguintes: 1) Como você avalia o trabalho de incubação desenvolvido pela Iteps/UFCA (destaque aspectos positivos e negativos); 2) O que poderia ser melhorado? E, 3) Quais os principais frutos (resultados) desse trabalho?

A esse respeito, importa esclarecer que buscou-se diversificar os perfis dos interlocutores da pesquisa, integrando os articuladores dos grupos produtivos, bem como trabalhadores(as) dos segmentos produtivos de alimentação, artesanato e cultura, num total de seis pessoas, sendo quatro mulheres e dois homens. Em relação ao Fórum Caririense de Economia Solidária, participaram integrantes de duas entidades de apoio e fomento, sendo uma mulher e um homem. E, por fim, participantes e também egressos da equipe da Iteps, num total de doze pessoas, sendo sete homens e treze mulheres. Ao todo, vinte pessoas participaram da pesquisa.

1. Os impactos da atuação da Iteps na dimensão individual foram: os aprendizados advindos com os processos de formação e assessoramento junto aos empreendimentos (foram citados o despertar do senso crítico da realidade, a construção coletiva dos conhecimentos, a diversidade de temas);
2. Com relação à percepção do rebatimento do trabalho de incubação realizado com os EES, foram citados o amadurecimento dos mecanismos de gestão, seja nos processos de tomada de decisão, como também no quesito administrativo (registros das informações sobre a produção, a comercialização, a retirada dos trabalhadores etc.) e a melhoria na renda. Foi também mencionada a ampliação da visibilidade positiva dos empreendimentos, com a participação nas feiras e eventos diversos e o acesso a equipamentos (todos os EES destacaram o último edital do Proninc, que destinou recursos para esta finalidade, e foram adquiridas barracas, mesas, cadeiras etc.). Como limites, a palavra “interrupção” foi uma das mais citadas, ao fazer referência aos interstícios de tempo entre um projeto/edital e outro, o que é também associado à mudança de equipe, principalmente os estudantes de graduação, que concluem seus cursos e deixam de atuar na incubadora.

No momento da finalização da pesquisa de campo a equipe estava bastante reduzida, contando apenas com voluntários (três pessoas), pois o coordenador da Iteps havia assumido a coordenação do curso, ficando sobrecarregado e sem condições objetivas para acompanhar os trabalhos em campo e captar recursos de outras fontes para viabilizar a continuidade das ações num cenário de recuo das políticas públicas de apoio e fomento, incluindo os próprios editais internos, que também passaram por cortes.

Considerando os passos sugeridos por Oscar Jara Holiday (2014), o exercício de sistematização de experiências que buscamos aqui compartilhar, partiu da reflexão sobre a recuperação da trajetória das incubadoras no Brasil, e de modo particular, a Iteps/UFCA; depois, a exposição das informações da pesquisa documental e de campo, realizada captando as percepções de seus integrantes (coordenadores e equipe técnica) e integrantes de empreendimentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A recomposição da trajetória da Iteps/UFCA permite inferir que a incubação realizada nesses moldes (com estabelecimento de relações igualitárias entre participantes do processo e a dialogicidade entre os saberes acadêmico e popular), impulsiona a sustentabilidade dos Grupos/EES, sendo esta entendida em suas dimensões econômica (geração de renda), ambiental (com atuação nas áreas de agroecologia e reciclagem), social (inclusão de trabalhadores tradicionalmente excluídos do acesso a políticas públicas) e política (cooperação no processo de gestão coletiva e aperfeiçoamento da democracia interna).

No tocante aos limites, destaca-se que a Iteps ainda não possui personalidade jurídica própria, reduzindo sua autonomia na captação de recursos e gerando a intermitência dos projetos – não há custeio permanente de uma equipe técnica, provocando interrupção e/ou intermitência de alguns processos de incubação.

Conclui-se que a Iteps tem cumprido um relevante papel na região do Cariri Cearense, tanto como entidade de apoio e fomento à Economia Solidária, quanto como programa universitário que desempenha ações articuladas com Ensino, Pesquisa e Extensão, favorecendo o despertar para uma cultura do trabalho associado de base autogestionária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADDOR, F. e MENAFRA, RP (Orgs). Relatório Final de Avaliação do PRONINC 2017. Núcleo de Solidariedade Técnica (SOLTEC/UFRJ) – Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social (NIDES/UFRJ): Rio de Janeiro, 2017. Disponível pelo: < http://base.socioeco.org/docs/proninc_relatorio2017.pdf> Acesso em 20.jul.2019.

ARCOVERDE, ACB e ALBUQUERQUE, CMP. Avaliação de impactos como modalidade de pesquisa qualitativa e problema de investigação: reflexões e resultados. V Congresso Ibero-americano em Investigação Qualitativa. Anais... Porto, Portugal, entre 12 e 14 de julho, 2016. Disponível em: <<http://proceedings.2016.ciaiq.org/index.php/ciaiq2016/issue/archive>> Acesso em 22.jul.2019.

BRANDÃO, C. Repensando a pesquisa participante. São Paulo: Brasiliense, 1999.

FRANÇA FILHO, GC e CUNHA, EV. Incubadoras de Redes de Economia Solidária. In: CATTANI et al. (Orgs.).

Dicionário Internacional da Outra Economia. Coimbra: Almedina, 2009.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GUSSI, AF. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, N°1, 2008, p. 29-37.

HOLLIDAY, O J. La sistematización de experiencias, práctica y teoría para otros mundos posibles. San José. Centro de Estudios y Publicaciones Alforja, CEAAL Itermon Oxfam, 2014.

ROCHE, Chris. Avaliação de impactos do Trabalho das ONG'S: Aprendendo a valorizar as mudanças. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, AM e CRUZ, CM. Incubadoras tecnológicas de cooperativas populares: interdisciplinariedade articulando ensino, pesquisa e extensão universitária. E-cadernos CES [Online], 02 | 2008, Online since 01 December 2008, connection on 27 July 2019. Disponível pelo: < <http://journals.openedition.org/eces/1354>> Acesso em 19.jul.2019.



GT 19: Proteção Social, Gestão Social e Famílias





Líderes:

- Ana Rojas Acosta (UNIFESP)
- Eucaris Olaya (Universidad Nacional de Colômbia)
- Marinalva Conserva (UFPB)





A MATERIALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL E A DIMENSÃO TÉCNICO- OPERATIVA DO SERVIÇO SOCIAL

MATERIALIZATION OF SOCIAL PROTECTION AND TECHNICAL OPERATIVE DIMENSION OF SOCIAL WORK

Wagner Souza da Encarnação

Graduando em Serviço Social na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB.

Integrante do grupo de estudos pesquisa CIPÓS/TEMPOSS- Cidadania e Políticas Sociais/Territórios, Movimentos Sociais, Políticas e Serviço Social

E-mail: < wagnersouza8@gmail.com >. Lattes: < <http://lattes.cnpq.br/0738616724138576> >.

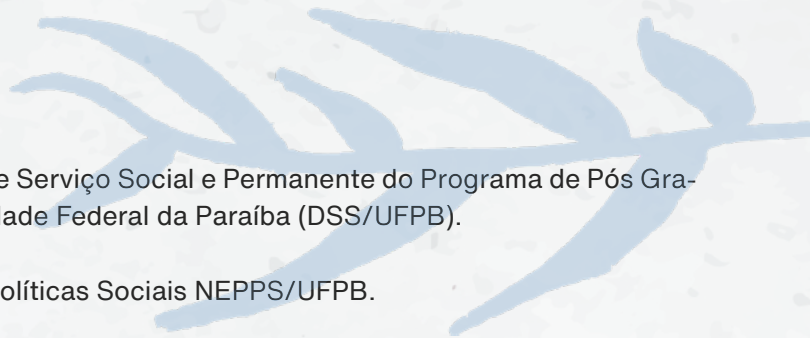
Emanuel Luiz Pereira da Silva

Professor Adjunto do Departamento de Serviço Social e Permanente do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (DSS/UFPB).

Vice-Líder do Núcleo de estudos em Políticas Sociais NEPPS/UFPB.

E-mail: <emanuelpereira.educ@gmail.com>.

Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/7708287586154448>>.



RESUMO

Este escrito parte da reflexão sobre a materialização da proteção social a partir da Instrumentalidade do Serviço Social, no processo de trabalho da profissão na efetivação dos direitos sociais dialogando com a dimensão técnico-operativa, além de contribuir na produção científica sobre a proteção social e Serviço Social. Além da contextualização da atuação profissional do Serviço Social alinhado a proteção social, no equipamento SUAS, como é materializado e efetivado a partir da dimensão Técnico-operativa, pois é, nesta dimensão que são acessadas as políticas sociais, leis e regulamentações para a sua efetivação, a partir do trajeto realizado diante da demanda exposta para os equipamentos do SUAS e para o Serviço Social. Esta pesquisa se trata de uma produção bibliográfica.

Palavras-chave: Proteção social, Serviço Social, Instrumentalidade, Atuação profissional.

ABSTRACT

This writing starts from the reflection on the materialization of social protection from the Instrumentality of Social Worker in the profession's work process in the realization of social rights dialoguing with the technical-operative dimension, in addition to contributing to the production about social protection and Social Worker . In addition to the contextualization of the professional performance of Social Worker in line with social protection, of the SUAS equipment, as it is materialized and carried out from the technical-operative dimension, since it is in this dimension that social policies, laws and regulations are accessed for its effectiveness, based on the path taken in view of the demand exposed for SUAS equipment and for Social Work. This research is a bibliographic production.

Key-words: Social Protection, Social Work, Instrumentality, Professional Performance.

INTRODUÇÃO

Aproximar-se do debate da proteção social é compreender as complexidades das Políticas de Proteção Social e sua materialização a partir dos equipamentos da Assistência Social, trazendo algumas reflexões acerca do sucateamento dessa política, no sentido dos cortes das verbas. Segundo a matéria da BBC News Brasil, de março de 2020, em 2019 as verbas destinadas à Política de Assistência Social (PAS) receberam remessas de 40% menores em relação aos anos anteriores. Referente ao repasse de 2020 o Ministério da Cidadania disponibilizaria R \$1,8 bilhões, para os estados e municípios através do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), sendo 30% menor se comparado no ano de 2019, que o repasse girou em torno de 2,8 bilhões. Ainda sobre os ataques Estado Democrático de Direito, Silva *et al* (2020, p. 653), respalda:

O avanço e explicitação do pensamento conservador articulado a estratégias que, em geral, se contrapõem à configuração do Estado Democrático de Direito, seguem em paralelo ao aumento da pobreza e da desigualdade social. Em decorrência desse avanço, destaca-se a compreensão da questão social e suas expressões como resultantes de desagregações individuais e morais conformando uma (i)racionalidade que veicula a naturalização da questão social e ofuscamento das suas determinações socioeconômicas (SILVA et al, 2020, p. 653)

Salientando que os cortes destinados às Políticas de Assistência Social, causaram grandes impactos desde a manutenção e gerenciamento das mesmas, fragilizando a proteção e garantias dos direitos sociais, previstas no Art. 203 da Constituição Federal (CF) de 1988, que dispõe na proteção dos indivíduos, amparo, promoção, habitação e reabilitação além da garantido benefício. Como parte deste escrito é debruçar sobre a materialização da proteção social a partir da dimensão técnico-operativa do Serviço Social, mostrou-se necessário visibilizar os cortes públicos para a Política de Assistência Social, apresentando alguns dilemas e desafios, que os equipamentos da ponta enfrentam devido à falta de recursos juntamente com as demandas da classe trabalhadora para esta política.

A Política de Assistência Social (PAS) para o Serviço Social é suma importância pois, os assistentes sociais empregados nos Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) ou Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), trabalham diretamente com violação de direito, assim, esta reflexão terá grandes contribuições para formação e atuação profissional dos assistentes sociais, além de enfatizar a importância dos instrumentos que estão à disposição do Serviço Social, para responder as expressões das questões sociais.

Na parte de análise deste produto, primeiramente é discorrido sobre o sistema capitalista, suas evoluções e seu modo de funcionamento, fazendo relações com algumas expressões da questão social. Como ponto de análise temos o surgimento e implementações das políticas sociais para o enfrentamento das expressões da questão social associado ao trabalho do assistente social nos equipamentos da Assistência Social, que tem como objeto a prevenção dos sujeitos buscando.

OBJETIVO (S)

O objetivo deste produto é estudar o processo de materialização da Proteção social a partir da instrumentalidade do Serviço Social a partir da dimensão Técnico-Operativo.

METODOLOGIA

Para compreensão e direcionamento do objeto de estudo, adotamos a pesquisa bibliográfica de livros, revistas, artigos e site Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Estado da Bahia, também utilizada a pesquisa documental das resoluções do conjunto CFESS/CRESS que reflitam sobre a proteção social e áreas afins para contribuição deste material.

Para o segundo momento desta produção acadêmica, tinha-se como planejamento uma pesquisa de campo, para compreender o objeto de estudo em seu cotidiano profissional de forma presencial, portanto devido à crise sanitária da pandemia da Covid-19, tal propositura tornou-se inviável. A pesquisa bibliográfica de produtos pertinentes a temática possibilitou a materialização deste produto. Para um melhor aproveitamento do debate proposto optamos por uma aproximação ao método de análise do materialismo histórico dialético de Karl Marx.

ANÁLISES

CAPITALISMO E QUESTÃO SOCIAL

O surgimento do capitalismo teve início no século XV, denominado de capitalismo comercial. Onde se estruturava na forma primitiva, se constituindo através das trocas mercantis.

Compreendendo a dinamicidade da sociedade capitalista que se modifica de acordo com a ordem social, dito isto, o sistema capitalista acompanha a dinâmica social.

O capitalismo comercial era organizado a partir das trocas comerciais. O modelo econômico adotado nesse período foi o mercantilismo; Em seguida adentramos no capitalismo industrial, esta passagem foi realizada em meio à uma revolução tecnológica e política, em plena revolução industrial que aconteceu na Inglaterra em 1760, tendo como ponto principal a introdução de máquinas a vapor na produção, iniciando assim a mudança de uma produção manufatureira para uma produção industrial; A terceira fase do sistema capitalista é o capitalismo financeiro, tem início no século XX, quando os bancos e empresas se unem para obterem maiores lucros, dando origem as empresas multinacionais e transnacionais, fortalecendo o monopólio, este é o modelo vigente até hoje, sendo baseado nas leis das instituições financeiras e dos grandes grupos empresariais.

Após trazer uma breve contextualização histórica do sistema capitalista, é de suma importância apresentar o gerenciamento do deste sistema; Trabalho é quando o homem modifica a natureza, ou seja, quando o homem emprega sua força para produzir os meios para seu sustento, partindo deste ponto entende-se o modo de produção capitalista como a compra e venda da força de trabalho, onde enquanto menor tempo uma mercadoria levar para ser produzida mais lucro o empregador terá; de maneira exemplificada : Um capitalista compra matéria prima necessária para se produzir uma cadeira, compra um maquinário que fará com que as cadeiras sejam produzidas mais rápidas, e contrata proletários para trabalhar na produção, cada funcionário trabalha 8 horas por dia, e durante 8 horas ele produz 20 cadeiras, o valor de 5 cadeiras paga o salário do operário, dentro deste contexto as outras 15 cadeiras é mais valia, ou seja, é parte da força de trabalho dispendida por um trabalhador na produção e que não é remunerada pelo padrão, e está mais valia é o lucro que é acumulado pelo capitalista.

Este cenário faz com que em uma sociedade capitalista tenha uma divisão de classes e a luta das mesmas, onde as pessoas que são detentoras do capital, no caso os empregadores e donos dos meios de trabalhos compõe a classe burguesa, e as pessoas que vendem a sua força de trabalho para os capitalistas são a classe trabalhadora, e o estado está posto de modo a defender e a iniciativa privada, e zelar para que os capitalistas consigam explorar a mão de obra barata, garantindo a maioria dos subsídios necessários para uma plena exploração por parte das empresas; Outro modo de exploração dentro do sistema capitalista são as multinacionais que exploram a mão de obra de em vários países e os recursos naturais presentes nos mesmos, de maneira que a exploração agora passa a ser não somente do empregador para com o operário, mas também de um país para com o outro; E nos dias atuais é pertinente falar sobre o capital fictício e a compra e venda de ações, investimentos na bolsa de valores, ou seja o sistema capitalista se modifica a cada crise.

Além das crises do capital e as evoluções deste sistema, para manutenção e sobrevivência do mesmo, são necessárias as expressões da questão social, na qual se configura várias desigualdades sociais. Netto (2011) discorre que o capitalismo “experimenta profundas modificações no seu ordenamento e na sua dinâmica econômica, com incidências necessárias na estrutura social e nas instâncias políticas das sociedades nacionais que envolvia” (p.19).

Com a relação entre o capital e o trabalho vai se configurando fortes desigualdades, desemprego, fome, pobreza, acesso aos direitos e políticas sociais fragilizadas e outras formas de “expressões da questão social”. Importante compreender que o sistema capitalista brasileiro tem seu desenvolvimento tardio e periférico, com fragilidades no desenvolvimento econômico, político e social.

A pobreza é uma expressão que transpassa a população antes do seu fundamento como sociedade de classes. A pobreza não é consequência somente da sociedade capitalista, esta passa a existir a partir das primitivas formas de exploração do homem pelo homem, no desenvolvimento de mudança da sociedade primitiva para as sociedades de classe. Nas sociedades pré-capitalistas a pobreza era consequência da escassez de fabricação e não haviam forças produtivas competentes avançadas para produzir os bens necessários de forma excedente. Tudo o que se produzia era essencial para atender às necessidades coletivas. Assim, como coloca Montaño (2012, p. 279) salienta que “em sociedades pré-capitalistas a pobreza é o resultado (para além da desigualdade na distribuição da riqueza) do insuficiente desenvolvimento da produção de bens de consumo, ou seja, da escassez de produtos”.

O empobrecimento da classe trabalhadora, como uma constatação recorrente do processo de industrialização que teve origem na Inglaterra, no final do século XVIII. A ordem socialmente determinada parece possibilitar ideologicamente a pobreza como um fenômeno principalmente relacionada à carência monetária, fenômeno esse que deve ser “combatido” no decorrer da intensificação do uso de mecanismos estatais, a exemplo dos programas de transferência de renda. Ao passo em que o Estado “combate” a pobreza ele a mantém, segundo Lamamoto e Carvalho (1996, p.104), um dos resultados que se obtêm, através de muitos desses serviços sociais “é a institucionalização, pelo Estado, da pobreza, transformando o que era um ‘problema social’ em uma questão sob controle”, pois este precisa conservar a lógica de funcionamento da ordem social vigente, onde se encontra o fundamento da pobreza, enquanto expressão primeira da questão social. “Quando o Estado admite a existência de problemas sociais ele a procura ou em leis da natureza, que nenhuma força humana pode comandar, ou na vida privada, que é independente dele, ou na ineficiência da administração que depende dele” (MARX, 2010, p. 23).

As políticas sociais representam o Estado no gerenciamento da pobreza, sem tomar medidas estruturais, mas apenas mantê-lá em “níveis amenos”, desenvolvendo programas focalizados e emergenciais. “Como não pode atinar com as causas fundamentais desses males, só resta ao Estado tomar medidas paliativas. Em resumo, o Estado, é insuperavelmente impotente face aos problemas sociais” (MARX, 2010, p. 23).

A pobreza é um produto necessário ao capitalismo, que acumula riqueza ao mesmo passo que produz e reproduz a pobreza. Segundo Netto (2006): “desenvolvimento capitalista é, necessariamente e irredutivelmente, produção exponenciada de riqueza e produção reiterada da pobreza” (Idem.p.142). A riqueza produzida na sociedade do capital não gera sua distribuição, mas sua acumulação nas mãos de poucos que se apropriam desta, mediante a exploração dos que não a possuem. Por isso, para Netto (2006), é falsa a tese segundo a qual o crescimento econômico é a única condição necessária para enfrentar, combater e reduzir o pauperismo que decorre da acumulação capitalista.

Tonet (2009), afirma que um dos problemas mundiais está na economia, ou seja, de qual forma é ocorrida a destruição de renda. Visto que, o modo de produção capitalista estabelece que poucas pessoas devem ter sob o seu domínio as formas de produção do capital. O autor também discorre “com efeito, sabe-se que, hoje, a humanidade teria capacidade de produzir riqueza suficiente para atender as necessidades básicas de todos os habitantes desse planeta” (TONET. 2009. p. 03), constatando assim que a maior parte da humanidade vive em episódios de carências, podendo ter suas ramificações da miséria a extrema pobreza correndo uma admissão precária às formas de riquezas.

POLÍTICA SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL

Antes de adentrarmos sobre as políticas de proteção social nos dias atuais, é importante trazer o processo sócio-histórico dessa política, para a compreensão macro acerca do tema discutido.

Para as chamadas políticas sociais, não há ideias sobre o surgimento das primeiras ramificações dessas políticas, visto que elas se ocasionam no momento de tensões do modo de produção capitalista com as de lutas de classes e do desenvolvimento da intervenção estatal, no período da revolução industrial até os dias atuais.

A política social surge no capitalismo com as mobilizações operárias e a partir do século XIX com o surgimento desses movimentos populares, é que ela é compreendida como estratégia governamental. Com a Revolução Industrial na Inglaterra, do século XVIII a meados do século XIX, esta trouxe consequências como a urbanização exacerbada, o crescimento da taxa de natalidade, fecunda o germe da consciência política e social, organizações proletárias, sindicatos, cooperativas na busca de conquistar o acolhimento público e as primeiras ações de política social. Ainda nesta recente sociedade industrial, inicia-se o conflito entre os interesses do capital e os do trabalho. (PIANA.2009. p.23)

O fortalecimento das políticas sociais, tem ligações diretas com estratégias fundamentais para o enfrentamento das manifestações das questões sociais na sociedade capitalista. A “questão social” está relacionada com o sistema capitalista de produção, ou seja, a forma como a riqueza em uma sociedade é produzida e repartida, assim o sistema capitalista produz e reproduz inúmeras desigualdades sociais.

Assim, é perceptível que as políticas sociais têm ligação direta com os movimentos sociais, pois de modo geral pressionam o Estado com as reivindicações populares. Certamente os direitos sociais inicialmente referiu-se à “consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores”, salientando também que o Estado não é conveniente com todas as reivindicações manifestadas pela a classe trabalhadora, assim, as políticas sociais também são mecanismo de manutenção da força de trabalho (PIANA.2009).

As formas de implantações das políticas sociais no Brasil sofrem algumas influências apresentadas por outros países em níveis econômicos, políticos e social, ou seja, a partir das experiências de políticas sociais em outros países o Brasil começou a aderir, e também como uma forma de sustentação da força de trabalho e compreendendo a especificidade da época. (PIANA. 2009).

As estruturas das políticas sociais implantadas no Brasil experimentam influências depositadas por outros países em suas derivações econômicas, políticas e sociais. As políticas sociais depois de fundamentadas em outros países passou ser introduzida no Estado brasileiro. As primeiras formas de políticas sociais brasileiras ocorreram em 1923, através de um processo lento e histórico, as chamadas Caixas de Aposentadorias e Pensões Privadas (CAPs), no qual apenas os trabalhadores formais que tinham acessos a esses direitos (BOSCHETTI. 2006).

A partir das influências teóricas marxiana dispõem de grandes significados para as políticas sociais, pois por meio da teoria social é possível avaliar e implementar as políticas sociais compreendendo o conceito de Estado, qual o papel do Estado, identificar as contradições das políticas sociais. Através do arcabouço teórico marxiana há três concepções: mediação, contradição e totalidade. Behring e Boschetti (2011) argumentam que “passemos, agora, a observar as potencialidades metodológicas da teoria social de Marx e do marxismo contemporâneo para a abordagem da política social” (Idem. p.36).

As políticas sociais em sua gênese atendem os interesses tanto da classe trabalhadora quanto do modo de produção capitalista, revelando assim, seu caráter contraditório. Entretanto, mesmo com todas as contradições das políticas sociais torna-se imprescindível denotar que através delas são viabilizados os direitos sociais e a “plena” cidadania.

A análise das políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditória que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classe que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, recusa utilização de enfoques restritos ou unilaterais, comumente presentes para explicar a sua emergência, funções ou implicações (BEHRING; BOSCHETTI. 2011. p.36).

Assim, a percepção de acúmulos capitalistas, tanto no ponto de vista econômico quanto político segundo Behring e Boschetti (2011) “[...] às políticas sociais assumem a função de reduzir os custos da reprodução da força de trabalho e elevar a produtividade, em manter elevados níveis de demanda e consumo, em época de crise” (p.37). Na visão política “[...] são vistas como mecanismo de cooptação e legitimação da ordem capitalista, pela via da adesão dos trabalhadores ao sistema” (p.37).

Sobre os estudos das políticas sociais, deve-se ser analisada em diversos ângulos suas múltiplas possibilidades, pois da mesma maneira que se encontram em prol da classe trabalhadora a mesma está dialogando diretamente com o Estado, portanto é preciso atentar-se para suas diversas manifestações e ramificações. A partir do ponto de vista histórico é recomendado associar o surgimento das políticas sociais no enfrentamento direto das “questões sociais”, tornando um papel fundante na sua origem. No ponto de vista econômico, é necessário realizar uma relação da política social com as condições estruturais da economia e as suas conclusões para a produção e reprodução da classe trabalhadora (BEHRING, BOSCHETTI. 2011), ou seja, a mudança estrutural da economia refere-se a mudanças fundamental e de longo prazo na sua estrutura, ao contrário das medidas pontuais ou de curto prazo, que tipicamente visam melhorias conjunturais na produção ou no emprego.

Portanto, diante do processo de implementação e evolução das políticas sociais, perpassam por alguns dilemas e desafios em sua concretude, pontuando na busca de assegurar os direitos sociais com estadistas conversador de direita, que inverte o papel do Estado em relação a proteção social, sucateando essa política mediante as necessidades do capital. Observando o comportamento político do Estado em relação às Políticas de Proteção Social, sempre ocupando um espaço de contradição e limites incapaz de assistir toda a população, tornando uma política focalizada. Destacando que, com a fragilidade e desestruturação do Estado Democrático de Direito, vem se aumentando a pobreza e a desigualdade social (SILVA *et al*, 2020).

Entretanto, durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), se caracterizavam transferências diretas de rendimentos aos pobres, tendo foco nos programas de caráter assistenciais como Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Destacando-sea predominância das transferências de renda na dinâmica da proteção social, que segundo dados:

O Benefício de Prestação Continuada passou de 1,7 milhões de benefícios em 2003 para pouco mais de 4 milhões de benefícios em 2014. O Programa Bolsa família por sua vez passou de 6.571.839 (seis milhões, quinhentos e setenta e um mil, e oitocentos e trinta e nove) benefícios pagos em 2003, com valor repassado de R\$ 3.791.785.038,00 (Três Bilhões, setecentos e noventa e um milhões, setecentos e oitenta e cinco mil e trinta e oito reais) para 13.417.699 (treze milhões quatrocentos e dezessete mil e seiscentos e noventa e nove) benefícios pagos no ano de 2014 e o valor repassado de R\$ 21.672.315.884,00 (vinte e um bilhões, seiscentos e setenta e dois milhões, trezentos e quinze mil, e oitocentos e oitenta e quatro reais). (POCHMANN apud ANDRADE. 2018. P. 201)

O BPC é um direito assistencial garantido pela Constituição Federal (CF) de 1988, direcionados a idosos com 65 ou mais e para pessoas com deficiência desde tenha uma renda familiar de até 1/4 do salário mínimo. Em 2015 a estimativa do salário mínimo atingiu cerca de 4 milhões de pessoas. A implantação do BPC tem como envolvimento direto três setores sociais: previdência social, assistência social e saúde. Com o resultado da precariedade do mecanismo de coordenação e cooperação entre os serviços de saúde, de assistência social e previdência, as pessoas com deficiência física ou mental, portam séries de dificuldades para estarem cobertos pelo o benefício (VAITSMAN, LOBATO. 2017).

As políticas sociais nesse contexto tiveram seus direcionamentos para o combate à miséria por intermédio de uma triagem de focalização das ações nos segmentos mais empobrecidas da classe trabalhadora. Ocorreu um desenvolvimento significativo dos programas de transferências de renda ao mesmo tempo em que se aprofundava o desmonte das demais políticas do sistema de proteção social. Tendo um aumento do salário mínimo e a expansão do crédito, a ampliação do Bolsa Família proporcionou uma melhora nas condições materiais das pessoas mais pobres.

Com a implantação e o fortalecimento de algumas políticas sociais, no governo do PT e as articulações estratégicas, veio o programa do Bolsa Família, o aumento do salário mínimo, a expansão de créditos e a diminuição dos preços da cesta básica. CASSIN (2016, p. 06):

Esses fatores em conjunto resultaram em uma diminuição da pobreza a partir de 2004, quando a economia voltou a crescer e o emprego a aumentar. O “pulo do gato” de Lula, para o autor, foi construir uma política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos, sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica que possibilitou uma estabilidade necessária à realização de “um completo programa de classe (ou fração de classe, para ser exato) ”.

As políticas sociais compensatórias desempenharam um papel político-ideológico e material-concreto importante, para a legitimação do governo atuante para uma intervenção em prol da população mais empobrecida, colaborando com a consolidação da hegemonia burguesa no Brasil. Apesar dos governos anteriores (PT), legitimar as políticas de proteção social, acerca da classe trabalhadora, esses direitos estão previstos pela CF 1988.

Silva *et al* (2020) discorrem que a CF se configura como marco legal para consolidação da Assistência Social. A CF de 1988, se constituiu através de uma construção histórica e social demarcada de lutas e mobilizações sociais, afim do Estado assumir a responsabilidade acerca da proteção social. Articulando com a ideia da universalização e da plena cidadania, buscou um horizonte repleto de direitos sociais no que diz respeito a uma sociedade composta de equidade e inclusão social. O Sistema de Proteção Social Brasileiro segue a lógica da universalização dos direitos sociais, da cidadania universal partindo da premissa da responsabilidade pública através da Seguridade Social. Que de acordo com a CF de 1988 a Seguridade Social foi inserida na Assistência social a partir da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742 de dezembro de 1993.

A LOAS, passou a contar com três importantes instrumentos de gestão do sistema descentralizado e participativo: os Conselhos de Assistência Social, os Planos de Assistência Social e os Fundos de Assistência Social. Com a estruturação da PAS, com base na gestão do SUAS, entende todo o conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios “ hierarquizados por modalidade de proteção social e níveis de complexidade”. Devido às fragilidades encontradas e o corte de verbas do SUAS, nos últimos tempos, o sistema demarca algumas dificuldades devido à falta de recursos repassados para o Fundo Nacional de Assistência Social (SILVA *et al.*, 2020).

Mesmo o SUAS, passando por algumas fragilidades estruturais e econômicas, os profissionais técnicos que estão de frente na política de Assistência Social, continuam na luta na consolidação e universalização dos direitos e políticas sociais, através dos seus instrumentos e métodos de trabalho, sendo no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) ou nos Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), no enfrentamento das questões sociais e na efetivação do direito

PROTEÇÃO SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL

O Serviço Social se materializa enquanto profissão na sociedade burguesa, através da divisão social e técnica do trabalho. Mediante aos trabalhos articulados em rede na garantia de direitos difusos e coletivos com embasamento no contexto social, no qual seus usuários são encontrados. Levando em considerações os instrumentos e métodos a serem utilizados pelo profissional (FERRAREZ, 2016), com o propósito de conduzir uma resposta aquela demanda social, ou seja, modificando a realidade do indivíduo, através dos meios jurídicos, das políticas públicas e sociais ou burocráticas.

O aparecimento do Serviço Social na década de 1930, tem vinculação direta com as mazelas da ordem burguesa, ou seja, as peculiaridades da questão social consequências do modo de produção capitalista. Porém as chamadas questões sociais nos anos 30, 40 até a aproximação da profissão as leituras e escritos marxistas e marxiano, tinha uma visão conservadora, individualista e de agentes fiscais das questões sociais, isto é, todas as desigualdades sociais, econômicas e políticas eram de responsabilidade do sujeito. Com o desenvolvimento da profissão a partir da década de 1965, o Serviço Social iniciou-se a aproximação com os inscritos marxianos, fazendo assim, a categoria profissional rever seus modos de atuação profissão e não responsabilizando inteiramente os sujeitos por seus problemas sociais (MARTINELLI, 2011).

O Serviço Social, quebra a visão formista e os paradigmas da igreja católica, desenvolvendo um trabalho político, crítico e concreto referente às realidades sociais dos usuários e no trabalho em família desenvolvido pela profissão, através das políticas sociais. As políticas sociais constroem um arsenal de procedimentos técnicos-operativos necessitando de profissionais capacitados para a formulação e implementação da mesma.

Com as políticas sociais o Serviço Social, passou a adotar como meios de instrumentos do trabalho para os enfrentamentos das questões sociais, pois o palco de atuação do Serviço Social é construído nas relações sociais, que elas estão em dinâmica social. Contudo o fazer profissional dos assistentes sociais similarmen-te sofrem modificações e implementações de novas tecnologias acompanhando a dinâmica da sociedade (GOIN, BRAVARESCO, 2009).

O caráter profissional do Serviço Social é de cunho interventivo, baseando-se em instrumentos e métodos interdisciplinares das ciências sociais aplicadas para analisar e apresentar enfrentamentos diretos para as questões sociais da sociedade. O assistente social é inserido no processo de trabalho ligando diretamente na defesa de direitos, ampliação e consolidação da cidadania, diante do processo histórico e das contradições entranhadas no interior das relações sociais (ENCARNAÇÃO, 2019).

Os debates acerca da instrumentalidade se iniciam na década de 1980, porém nos meados da década de 1990, essas discussões tomaram força nos espaços organizativos e formativos do Serviço Social brasileiro. Na compreensão sobre a instrumentalidade são necessárias algumas definições sobre a categoria da mesma e os instrumentos de trabalho. Enquanto a instrumentalidade é compreendida com capacidade de ser reconhecida profissionalmente, através das construções de relações sociais, dentro das condições objetivas e subjetivas do exercício profissional, os instrumentais competem aos instrumentos e técnicas adotados na

prática profissional. É importante a compreensão da instrumentalidade e dos instrumentais, para realizar a sua diferenciação nos espaços sócio-ocupacionais, suas definições podem apresentar conceitos diferentes, mas complementares e importe para prática profissional (FERNANDES, 2016).

A instrumentalidade do Serviço Social está para além dos instrumentos e métodos para atuação profissional dos assistentes sociais. Parafraseando Guerra (2014, p.35) “a instrumentalidade do Serviço Social como sua condição sócio-histórica, condição de possibilidade de sua existência que atende as necessidades das duas classes fundamentais que se confrontam no mundo burguês”. Deste modo, é capacidade de mobilizar os meios para alcançar seus objetivos profissionais, entendo assim, que a instrumentalidade é forjada pelas dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa que devem ser articuladas organicamente.

Na atuação profissional do Serviço Social há necessidades de fundamentos teóricos e metodológicos; do mesmo modo, de uma perspectiva ética dando-lhe orientações estratégicas de cunho político dentro da sociedade burguesa. Nesta concepção devemos fazer a menção das três dimensões teórico-metodológica, a dimensão ético-política e a técnico-operativa. Na dimensão teórico-metodológica (ALMEIDA, 2015).

Dialogando com a dimensão teórico-metodológica através dela é possível analisar o real e investigar novas demandas, obtendo um olhar crítico e de totalidade, a dimensão ético-política possibilita “avaliar prioridades, as alternativas viáveis para a realização da ação [...] e avaliar as consequências da ação”. A dimensão técnico-operativa não é reduzida apenas às questões instrumentais e técnicas, uma vez que acionada é instigado as outras dimensões, com uma visão apurada e criticista (BACKX; FILHO; SANTOS, apud, ALMEIDA, 2015).

Na referida dimensão técnico-operativa é possível a construção de uma determinada cultura e a legitimação do assistente social no ethos profissional. Pontuando as capacidades da instrumentalidade está ligada diretamente na “resolutividade” das demandas apresentadas mesmo que temporariamente (GUERRA, apud, ALMEIDA, 2015). Os profissionais do Serviço Social são dotados pelo olhar crítico existente na profissão e formação dos profissionais, possibilitando direcionamentos acerca da proteção social instrumentalizada a partir dos equipados do SUAS e instrumentos usados pelo Serviço Social.

A materialização da proteção social é datada pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS), regulamentada na Lei 4.435 em 2011. É um sistema único, público, descentralizado e participativo (SOUZA, ALVES, 2018). “A gestão do SUAS é composta por quatro âmbitos: proteção social, proteção social especial, controle social e gestão do SUAS com as perspectivas das prioridades definidas” (ibid., 41). No qual vamos discorrer sobre materialização da proteção social a partir dos instrumentos e técnicas adotadas pelo Serviço Social.

De acordo com a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, a proteção social visa a oferta de programas e projetos de serviços e benefícios com objetivo da prevenção, proteção e enfrentamento das vulnerabilidades e risco e na promoção e defesa de direitos.

A expansão da política do SUAS vem requerendo cada vez mais assistentes sociais envolvidos em prol da solidificação do Estado democrático dos direitos, com a universalização da seguridade social e as políticas públicas. Para requerer consolidação eficiente é necessária uma “intervenção profissional crítica, autônoma, ética e politicamente comprometida com a classe trabalhadora e com as organizações populares de defesa de direitos” (CFESS, 2011, p. 4). Nesse parâmetro tem como hipóteses estratégias e procedimentos já definidos no exercício trabalhista inerentes dos/das assistentes sociais, em conformidade com a sua competência e autonomia profissional (CFESS, 2011).

Um dos fatores importantes para proteção social é a gestão social pois dão-lhe caminhos para a materialização da sua ação, possibilitando ao Serviço Social ações em sua intervenção profissional de caráter política e estruturada na realização de encaminhamento para os enfrentamentos das múltiplas vulnerabilidades sociais, independente dos seus graus e/ou riscossociais. Assim, Silva (2013) argumenta “arena de lutas por acesso à riqueza social e à participação social e política, a gestão social é abordada sob a perspectiva de busca de alternativas em direção a uma sociedade igualitária e justa” (idem, p. 211).

Para uma busca “igualitária e justa” o Serviço Social utiliza diversos instrumentos e técnicas empregadas para a potencialização de suas ações no cotidiano tendo os instrumentos e técnicas adotadas: “prontuários, plantão social, planejamento, ficha de avaliação, visitas domiciliares, busca ativa, escuta qualificada, encaminhamento, entrevistas, organização sistemática, monitoramento” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DO CRAS, apud, EUGENIO; GONZAGA, 2019), importe ressaltar, que os instrumentos e técnicas adotadas pelo Serviço Social é variável de acordo a política no qual o profissional está inserido e, mesmo que existamos instrumentos similares, devem ser pensadas em metodologias que atendam as especificidades das demandas e do território, na fomentação da proteção social.

O Serviço Social no equipamento do CRAS realiza suas ações juntamente com a equipe multiprofissional e interdisciplinar na finalidade realizar acompanhamentos familiares, entendendo a diversidade da instituição família e não adotando o modelo familiar patriarcal. O trabalho em família realizado pelo Serviço Social fundado nas articulações de rede socioassistencial do seu território, do realizando encaminhamentos quando necessários.

RESULTADOS DA PESQUISA

Antes de entrar na discussão dos resultados encontrados nesta pesquisa, é importante salientar que não foi possível realizar a pesquisa de campo, devido à crise sanitária do Novo Coronavírus (covid-19). Dito isto, os resultados desta pesquisa são fruto de uma pesquisa bibliográfica.

Destacamos alguns pontos para reflexão acerca da proteção social a partir da dimensão técnico-operativa do serviço social. Compreendendo a concretude do cotidiano, envolvendo as particularidades e especificidade da vida social dos sujeitos é impossível a profissão estabelecer modelos operantes, ainda mais, tratando da universalização dos direitos e proteção social.

Como vimos a proteção social é de caráter da Assistência Social que de acordo a CF de 1988 o art. 203 dispõe: Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da sua contribuição à Seguridade Social, e tem por objetivos:

- I. a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II. o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III. a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- VI. a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V. a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispõe a lei.

Seguindo os preceitos do art. 203 da CF de 1988, os profissionais dos equipamentos da Assistência Social, em seu cotidiano profissional trabalham na consolidação dos direitos sociais e indispensáveis, tendo como projeto societário uma sociedade igualitária e sem desigualdades sociais. Através dos assistentes sociais, que as Políticas da Assistência Social são instituídas e efetivadas devido os instrumentos e técnicas exclusivas da atuação profissional, como os relatórios, parecer social, visitas domiciliares para realizar os devidos encaminhamentos pautados no projeto ético-político da profissão, assumindo o compromisso com a classe trabalhadora.

Por meio da dimensão técnico-operativa do Serviço Social, os profissionais são capazes de materializar à proteção social dos usuários, pois é a partir do aparato teórico-metodológico e dos instrumentais disponíveis no acervo profissional, como as políticas de transferência de renda, por exemplo o BPC, o que é previsto pela Assistência Social e regulamentada pelo LOAS é capaz de realizar os encaminhamentos e o acompanhamentos necessários. Dito isto a partir dos arcabouços legais previstos na regulamentação da profissão, na Constituição Federal, no código de ética profissional o profissional realizará um relatório social, a fim de apresentar toda a realidade concreta dos sujeitos, explanando todas as dificuldades políticas, sociais e econômicas e a falta de acesso das mesmas.

Através do processo de trabalho do/a profissional do Serviço Social é possível a materialização da proteção social com o foco na dimensão técnica-operativa, pois nos encaminhamentos realizados pelos/as os/as profissionais são necessários acionamentos de outras políticas públicas e sociais que possam nutrir e somar na efetivação dos direitos e na consolidação da proteção social. Deste modo as ações desenvolvidas buscam uma articulação dos serviços socioassistenciais na visão de oferecer mais oportunidades e possibilidades para desenvolvimento da autonomia das pessoas, famílias e comunidades.

Outro ponto de reflexão é a falta de financiamento das instituições públicas que assegurem os direitos e políticas sociais da classe trabalhadora. Percebendo o desmonte dessas políticas sociais as intervenções profissionais acerca da proteção social podem ser fragilizadas e focalizadas atendendo apenas os mais afetados pelo capital e, ainda havendo a necessidade de comprovar o seu nível de pobreza e/ou miséria social para poder acessar aquela política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos anteriormente no processo de trabalho do Serviço Social frente a proteção social, carregando os preceitos teórico-metodológica e técnico-operativa, cabe aqui discorrer sobre o atravessamento do Código de Ética no cotidiano profissional. O Código de Ética do Serviço Social é uma ferramenta indispensável para atuação profissional. Onde o profissional terá direcionamentos éticos e políticos acerca das demandas expressas no cotidiano da prática profissional.

No Código de Ética de 1993, são previstos 11 princípios fundamentais para atuação profissional. Os chamados princípios fundamentais dispõem de uma maturidade ética e política por suas formas de concretização. São valores essenciais e fundamentais como a liberdade e a democracia, observando a articulação entre os dois princípios. Também presente no Código de Ética a defesa dos direitos humanos. Compreendendo a história social dos direitos humanos diante do confronto das lutas de classe e dos trabalhadores, dos grupos e sujeitos políticos na luta contra a discriminação, dominação e na defesa de suas necessidades. (BARROCO, 2012). Além do Código de Ética apresentar os princípios fundamentais, dispõe do projeto ético-político da profissão, pautando na defesa da liberdade e na garantia da autonomia dos indivíduos, repudiando práticas violentas, opressão social, desrespeitos aos direitos humanos, discriminação e preconceito deste modo, combatendo

essas práticas inaceitáveis de forma democrática. O Código de Ética inclusive discorre acerca da categoria social, a diversidade que está presente em diferentes culturas, geração, raça, etnia, gênero, escolhas, valores, crenças, reforça uma prática sem discriminação, preconceito ou exclusão por parte desses grupos ou marcadores sociais (BARROCO, 2012).

Os profissionais, nos campos de atuação, devem assumir o compromisso ético-político com usuários na defesa dos direitos e dos interesses dos usuários. O Código de Ética de 1993 não é apenas um documento abstrato, o Código de Ética é um instrumento de reivindicação para responder aos direitos e necessidades do usuário.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Kamilla Karinne de Oliveira. A Dimensão Técnico-Operativa no Serviço Social e o Instrumental Técnico-Operativo desta Profissão: Pontos para Reflexão. In: **I CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL: desafios contemporâneos**, Londrina, 2015.

ANDRADE, Fabrício Fontes de. **Nem tudo que reluz é ouro: o combate à pobreza nos governos do partido dos trabalhadores (2003-2014)**. 2018. 262 f. Tese (Doutorado) - Curso de Escola de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

BARROCO, Maria Lucia Silva. **Código de ética do/a assistente social comentado**. Conselho Federal de Serviço Social (org.). - São Paulo: Cortez, 2012.

BBC NEWS BRASIL. **A decisão do Ministério da Cidadania que põe em risco assistência social nas cidades brasileiras**. 2020. André Shalders. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51819528>. Acesso em: 02 mar. 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: Fundamentos e história**. -9 ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. - Brasília: Letras Livres: Editora UnB - 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: < https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_atual/art_203_.asp >. Acesso em: 02 mar. 2021.

_. **Ministério da Cidadania - Secretaria Especial do Desenvolvimento Social Carta de Serviços ao Usuário: Proteção Social no Suas**. Disponível em: < <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/assistencia-social/protecao-social-no-suas> >. Acesso em: 05 jan. 2020.

CASSIN, Márcia Pereira da Silva. As políticas sociais nos governos do PT e a consolidação da hegemonia burguesa no Brasil. **V Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais**, 2016, Belo Horizonte. Anais do IV Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. Belo Horizonte, 2016.

CFESS. **Trabalho e projeto profissional nas políticas sociais: parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de assistência social**. CFESS . Brasília. 2011.

CONSERVA, Marinalva de Souza; ALVES, Jolinda de Moraes; SILVA, Emanuel Luiz Pereira da [et al]. A gestão da Política de Assistência social e as polaridades definidas no Pacto de Aprimoramento do SUAS. **A gestão da proteção social em debate**. Emanuel Luiz Pereira da Silva, Marinalva de Souza Conserva, Jolinda de Moraes Alvez (org.). – 2.ed. – João Pessoa: CCTA, 2018. v. 1. P-p, 39-53.

COSTA, Francilene Soares de Medeiros. **Instrumentalidade do serviço social**: dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa e exercício profissional. 2008. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2008. Cap. 2.

ENCARNAÇÃO, Wagner Souza da. A instrumentalidade do serviço social na atuação profissional do/a assistente social. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL, 3., 2019, Florianópolis. **Anais do Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social**. Florianópolis: Anais III Seminário Nacional Serviço Social, Trabalho e Política Social, 2019. p. 1-9. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/203206>. Acesso em: 07 mar. 2020

EUGENIO, Aparecida Vieira Souza; GONZAGA, Mary Lucy de Souza. A atuação do Assistente Social no Centro de Referência da Assistencial Social-CRAS. **Id On Line Revistade Psicologia**, [s.l.], v. 13, n. 44, p.962-977, 27 fev. 2019. Lepidus Tecnologia.

FERNANDES, Odete. Categorias fundamentais para a compreensão da instrumentalidade no trabalho do assistente SOCIAL. In: LAVORATTI, Cleide *et al* (org.). **Instrumentos técnico- operativos no Serviço Social**: um debate necessário. Ponta Grossa: Estúdios Texto, 2016. p.

261. Disponível em: <https://www2.uepg.br//proex/wp-content/uploads/sites/8/2018/10/LIVRO-INSTRUMENTAIS-TECNICO-OPERATIVOS-NO-SERVICO-SOCIAL.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

GOIN, M.; BAVARESCO, L. Instrumentalidade Profissional: as mediações da prática profissional. **I Jornada Interdisciplinar de Pesquisa das Faculdades Integradas Machado de Assis**, 2009, Santa Rosa/RS. I Jornada Interdisciplinar de Pesquisa, 2009.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do Servi Social**. – 10.ed. – São Paulo: Cortez, 2014.

HORA, Senir Santos da. O Serviço Social e as condições de trabalho no Suas: tensões e desafios à materialização do projeto profissional. **Revista em Pauta**, [s.l.], v. 13, n. 36, p.155-177, 23 fev. 2016. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. – 16. ed. – São Paulo, Cortez, 2009.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico metodológica. São Paulo: Cortez, 1996

Martinelli, Maria Lúcia. **Serviço Social**: identidade e alienação. – 16. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

MARX. Karl (1818-1883). Capítulo XXIII e XXIV. **O Capital**: Crítica da economia política, livro I; tradução de Reginaldo Sant'Anna. – 21ª.ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Revista Serviço Social & Sociedade** (110). São Paulo: Cortez, 2012.

Netto, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. – 8.ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**[online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. ISBN 978-85-7983-038-9. Available from SciELO Books.

SILVA, Ademir Alves da. O debate contemporâneo sobre a gestão social. **Serviço Social em Revista**, [s.l.], v. 16, n. 1, p.211-222, 29 dez. 2013. Universidade Estadual de Londrina.

Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.5433/1679-4842.2013v16n1p211> >. Acesso em: 02 de mar. de 2020.

SILVA, Emanuel Luiz Pereira *et al.* Proteção social ante o avanço do conservadorismo no Brasil: território, lugar e Política de Assistência Social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís-Ma, v. 24, n. 2, p. 651-668, 2020.

TONET, Ivo. Expressões socio-culturais da crise capitalista na atualidade. In: **Serviço Social: Direitos sociais e competência profissional**. CFESS, (Org.). Brasília: UNB, 2009.

VAITSMAN, Jeni; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência: Barreiras de acesso e lacunas intersetoriais. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n11/1413-8123-csc-22-11-3527.pdf>>. Acessado em 14 de julho de 2019.



“ANDANDO POR OUTROS CAMINHOS”: UM OLHAR SOBRE GÊNERO, FEMINISMO E O PAPEL DAS MULHERES NA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM PORTUGAL”.

“WALKING TO OTHER WAY” A LOOK AT GENDER, FEMINISM AND WOMEN’S ROLE IN SOLIDARY ECONOMY IN PORTUGAL”.



RESUMO

Este artigo faz um recorte dos resultados da pesquisa exploratória junto aos profissionais europeus especialistas no tema, e sustenta o levantamento de novas reflexões sobre Economia Solidária e participação das mulheres nessas iniciativas, sob a percepção destas lideranças, buscando estabelecer um diálogo a partir das várias experiências relatadas e atreladas a esta temática no país. Com este objetivo, buscar-se-á fazer um recorte teórico de gênero, e a inserção das mulheres na Economia Solidária consubstanciando-se por uma pesquisa qualitativa utilizando como recurso entrevistas semi-estruturadas. Dentre os primeiros achados é possível identificar a presença da invisibilidade e a natureza informal da Economia Solidária no país, e do papel das mulheres. Os resultados das entrevistas revelam também contradições quanto às propostas da economia solidária como estratégia emancipatória, considerando que ainda ocorre diferença de ganhos entre os sexos, baixa autogestão e falta de evidência de emancipação propriamente dita. O Estudo mostra, também, outras dificuldades para as mulheres na Economia Solidária, mostrando os limites e que ainda há um grande caminho a percorrer para consolidação da Economia Solidária no país.

Palavras chaves: Economia Solidária, Mulheres, Gênero, Feminismo, Portugal.

Key-words: Solidary Economy, Women, Gender, Feminism, Portugal.

INTRODUÇÃO

No contexto a Economia Solidária situa-se no âmbito da diversidade, que pode ser associada, por exemplo, a leitura de Gibson e Graham (2002), que em linhas gerais as autoras, abordam a desvinculação da economia do capitalismo centrismo para uma análise de uma economia fundamentada na diversidade. Mostram também, através de um diagrama de um iceberg, esta estrutura de diversificação da economia, que passa também pela a) desconstrução de representações econômicas familiares, b) O desenvolvimento de diferentes representações de identidades econômicas e c) pelo desenvolvimento de diferentes alternativas de desenvolvimento econômico. Onde está se criando um senso comum alternativo da economia, com influência em todo o mundo: as economias feministas, (setores domésticos e voluntários), setor informal, economias indígenas, economias sociais e empreendedorismo social alternativo; redes e cooperativas de trabalhos. (GIBSON; GRAHAM, 2002),

Estas várias formas de se (re) pensar a economia e seus possíveis outros caminhos é condizente também com a leitura de Sousa Santos (2004), em que o autor faz referência às várias formas e alternativas de produção, fundamentada em associações, cooperativas, ecofeminismo, economias populares, comunidades marginalizadas, organizações econômicas populares, produção alternativas, entre outras, em que as alternativas de produção devem estar em sinergia com alternativas de outras esferas da economia.

Em se tratando especificamente das mulheres e Economia Solidária, Guerín (2005), considera que a Economia Solidária tem sido resposta para construção de espaços para mulheres, considerando a existência de espaços “nobres” ocupados por homens, assim, esta economia passa a então a ser um caminho para construção de novos espaços principalmente que dê maior voz e aproximação entre as mulheres.

Diante da relevância do papel das mulheres na Economia Solidária, o presente trabalho tem como objetivo apresentar um olhar sobre gênero, feminismo e o papel das mulheres na economia solidária em Portugal. Este

estudo se justifica, e passa primeiramente por um embasamento teórico sobre o tema, seguido da apresentação de alguns resultados obtidos a partir de uma pesquisa com entrevistas semi-estruturadas sobre economia solidária e o papel das mulheres em algumas associações em Portugal, do ponto de vista das lideranças (pessoas-chaves envolvidas). Entrevistas estas obtidas a partir das categorias identificadas na metodologia do estudo, e que traz alguns resultados a partir das respostas dos depoentes especialistas em Economia Solidária, posteriormente analisada. A partir dos resultados obtidos foi possível tecer algumas considerações finais.

ASPECTOS METODOLÓGICOS: LEVANTAMENTO E IDENTIFICAÇÃO DE INICIATIVAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE.

O presente artigo faz uso da metodologia qualitativa (CRESWELL, 1997) levantando informações a partir de conversas informais e entrevistas junto a atores sociais em Portugal, identificamos um total de 10 entrevistados vinculados a iniciativas de Economia Solidária em Portugal, sendo 8 mulheres e 2 homens. Considerando a diversidade da Economia Solidária no país, estas iniciativas/associações vinculadas à Economia Solidária também foram de natureza diversas, sendo, redes rurais, mercado de trocas, banco do tempo, rede cidadania, iniciativas voltadas à comunidade cigana. Lembrando que na maioria das associações estudadas grande parte das integrantes, constitui-se de mulheres, reportando-nos a leitura de Guerín (2005), da forte presença de mulheres na Economia Solidária, o que se aplica também em Portugal.

O roteiro da entrevista foi elaborado de acordo com as recomendações de Guerra (2006) de acordo com a proposta de organização foi feita tomando-se como referência a problemática de pesquisa proposta organizada de acordo com a Figura 1, problemáticas e suas dimensões sobre a Economia Solidária e participação das mulheres em Portugal, de modo a assegurar a comparabilidade de respostas entre sujeitos heterogêneos conforme mencionado.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de outubro de 2018 e janeiro de 2019, em Portugal. Ao todo foram realizadas doze entrevistas com lideranças em Economia Solidária, em associações atuantes em Portugal, do gênero feminino e masculino, e que atendiam a uma ou mais das seguintes características: atuação na Economia Solidária, investigadores, colaboradores, voluntários, autores de livros entre outros. As entrevistas foram gravadas com a autorização dos respondentes e depois integralmente transcritas.

Figura 1: Problemáticas e suas dimensões como base para elaboração do roteiro de entrevista.

PROBLEMÁTICAS	DIMENSÕES
1. Participação das mulheres na Economia Solidária em Portugal	A Participação das mulheres na Economia Solidária em Portugal; Desigualdade
2. (In)Visibilidade e Reconhecimento das mulheres na Economia Solidária	Reconhecimento das mulheres na Economia Solidária; Informalidade; Autonomia e liderança das mulheres

PROBLEMÁTICAS	DIMENSÕES
3. Mudanças e Perspectivas na vida das mulheres a partir da Economia Solidária	Impacto e transformações na vida das mulheres na Economia Solidária; Perspectivas para as mulheres

Fonte: Elaboração própria

As entrevistas foram realizadas entre os meses de outubro de 2018 e janeiro de 2019, em Portugal. Ao todo foram realizadas doze entrevistas com lideranças em Economia Solidária, em associações atuantes em Portugal, do gênero feminino e masculino, e que atendiam a uma ou mais das seguintes características: atuação na Economia Solidária, investigadores, colaboradores, voluntários, autores de livros entre outros. As entrevistas foram gravadas com a autorização dos respondentes e depois integralmente transcritas.

DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS PRELIMINARES DA PESQUISA EXPLORATÓRIA

PROBLEMÁTICA: “DESIGUALDADE E PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM PORTUGAL”:

Para abordar esta problemática, sobre a participação das mulheres na Economia Solidária em Portugal, nos reportamos à leitura de Nobre (2003) que nos diz que a questão da mulher na Economia Solidária, surgiu com a consciência da invisibilidade, da marginalização e não reconhecimento do seu protagonismo na economia. Outro aspecto é o fato de que as representações dominantes sobre a identidade feminina ligada ao papel tradicional de mãe, esposa, dona de casa, as aproxima dos grupos que se reúnem na vizinhança do espaço doméstico. Outras leituras também são fundamentais para entender a associação entre mulheres e Economia Solidária como: (NOBRE, 2003; CUNHA, 2011; CUNHA e SANTOS, 2008; CABRERA, 2014; GUERIN, 2005; SANTOS, 2017),

Em relação ao resultado das entrevistas sobre mulheres na Economia Solidária de Portugal, há que se antecipar que há no país, uma grande invisibilidade da mulher, práticas desiguais entre homens e mulheres, além do ainda não reconhecimento na sociedade.

Foi percebida em algumas falas que existe em Portugal, uma desigualdade entre sexos (GUERIN, 2005), situação esta que a mulher na maioria das vezes e em situações adversas tem que se responsabilizar pelos cuidados da casa e das tarefas domésticas, o que implica uma desigualdade de funções, em que ao homem cabe o trabalho produtivo e as mulheres o reprodutivo, em que as mulheres gastam mais tempo com atividades domésticas que os homens, perpetuando uma sociedade machista e desigual. Esta realidade é abordada nas falas das entrevistas: “Portugal é um país com práticas desiguais em relação às mulheres, a sociedade ainda deixa a desejar em relação ao papel das mulheres” (Entrevistada 7).

Nesta lógica, as respostas obtidas a partir das entrevistas estão evidenciando que existe na sociedade uma reprodução do papel machista em que vai se delineando as relações de gênero, e que conforme outra entrevistada, esta é uma cultura tão naturalizada que as pessoas nem percebem. “Eu acho que as relações de

subordinação das mulheres é muito forte, é uma cultura tão naturalizada que as pessoas nem se questionam, acham que é assim porque é normal ser assim, é natural ser assim” (Entrevistada 10). E o que é mais grave é que esta naturalização as vezes parte também da própria mulher. “Há mulheres que também acham que o homem pode dominar mesmo porque ele é que é o homem”(Entrevistada 10).

PROBLEMÁTICA: “(IN) VISIBILIDADE E RECONHECIMENTO DAS MULHERES NA ECONOMIA SOLIDÁRIA”

Voltando-se para a questão do reconhecimento e se a Economia Solidária em Portugal é uma economia de mulheres, no geral, na maior parte das entrevistas percebeu-se um maior número de mulheres na Economia Solidária em Portugal, reforçando a leitura de Guerin (2005) para quem “as mulheres são frequentemente as primeiras atrizes das práticas da Economia Solidária” (GUERIN, 2005,p.13), foi comum também o argumento de associar as diferenças entre homens e mulheres no que diz respeito as distintas tarefas entre o cuidado ao feminino e o papel de provedor ao homem. O que pode ser verificado em algumas falas, como por exemplo: “Aqui na nossa associação praticamente 70% das pessoas são mulheres (...)” e “Existe uma tendência do papel da mulher aumentar na sociedade a partir da economia Solidária, tudo depende de como as coisas são criadas e mantidas” (Entrevistada 1).

Existe neste aspecto uma constatação que apesar de lutar por maiores espaços e a Economia Solidária ser basicamente um movimento de mulheres, elas ainda não conseguiram romper com o paradigma sexista que reproduz as desigualdades entre homens e mulheres. Fala esta complementada pelos depoimentos da entrevistada 6 onde “Há uma presença maior de mulheres nos projetos de Economia Solidária, não, porém nos cargos maiores, dirigentes, por ex.” e também na Entrevistada 10, que relata: “Eu não vejo muitas mulheres na liderança, mas muitas mulheres a trabalhar”.

O que fica evidente na fala seguinte: “A Economia Solidária, é um espaço mais para mulheres, pois o espaço formal, oficial na sociedade é ocupado mais por homens. (...) Os homens já estão instalados na estrutura de poder na sociedade, diferentemente das mulheres”. (Entrevistado 4). E “porque os homens procuram um reconhecimento, sobretudo na economia mais formal, e as mulheres não têm esse reconhecimento na economia formal, e acabam por se envolver mais nas iniciativas de Economia Solidária.” (Entrevistada 10)

Argumento compatível com a leitura de Guerin (2005), onde para a autora, na família a relação homem/mulher é assimilada por uma relação de produção/subordinação vinculando-se a uma figura do “chefe”, cuja produção se integra ao circuito mercantil, com outro (a mulher) que lhe é subordinado, porque sua produção não se integra ao circuito mercantil e torna-se, portanto desvalorizada e invisível.

PROBLEMÁTICA: “MUDANÇAS E PERSPECTIVAS NA VIDA DAS MULHERES A PARTIR DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Sobre as perspectivas e mudanças na vida das mulheres a partir da Economia Solidária, algumas falas mostraram que a autonomia está mais vinculada às questões pessoais de maior autoestima e melhora de seu cotidiano, por exemplo, e para estas mulheres estas questões se sobrepõem as questões econômicas. Este maior pertencimento por parte das mulheres pode estar associado à leitura de Guerin (2005) quando diz que “a Economia Solidária proporciona as mulheres “um alívio de suas obrigações por meio de seu compartilhamento e da melhora de seu cotidiano” (GUERIN, 2005, p. 17).

Conforme fala da Entrevistada 10: “Penso que ainda há um longo caminho a percorrer, (...) penso que a vida das mulheres tem melhorado com a Economia Solidária, principalmente em relação à autoestima e valorização, mas as perspectivas econômicas não sei, acho que não”. Ou seja, nesta fala, fica claro, que o reconhecimento pessoal obtido na Economia Solidária, pode não estar sendo acompanhado de maior autonomia e reconhecimento na sociedade. “Ainda tem muita fragilidade e pouco reconhecimento da parte feminina, que ainda ficam no silêncio. Há ainda um longo caminho para que as mulheres consigam ter esta autonomia e reconhecimento, e não sei se é na Economia Solidária, que elas vão conseguir isso” (Entrevistada 10).

Assim, alguns argumentos parecem contraditórios, considerando que se por um lado, na Economia Solidária, as mulheres poderão ter maiores possibilidades de construir seus espaços, principalmente vinculados a maior autoestima e realização pessoal. “Acho que elas criam um espaço para si, de realização pessoal, para fazerem coisas que gostam” (entrevistada 10). Por outro lado, estes espaços só são obtidos pelo fato das mulheres por natureza já possuírem em sua essência uma resignação em aceitar uma condição de vida mais tranquila, e que os preceitos capitalistas não são tão valorizados por elas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: ABRINDO NOVAS PERSPECTIVAS

A revisão da literatura indica que poucos são os estudos acadêmicos sobre Economia Solidária em Portugal, especialmente os que tratam da vinculação entre Economia Solidária e participação das mulheres no país, principalmente relativo a questões emancipatórias. Há ainda um caminho a ser construído que conforme a leitura de Sousa Santos (2004) é necessário se pensar e formular alternativas econômicas concretas que sejam ao mesmo tempo emancipatórias, viáveis, e que deem conteúdo específico por uma globalização contra hegemônica.

Em relação às mulheres ficou claro também analisar os depoimentos, que a Economia Solidária em Portugal, não proporcionou um maior “empoderamento” e autonomia como pensado inicialmente, o que se verificou, a partir das entrevistas, foi que na Economia Solidária essas mulheres conseguem estreitar os laços de proximidade, de autoestima, e de pertencimento, considerando uma aquisição de espaço dificilmente obtido por elas no mercado formal, que é tradicionalmente um local preenchido por “homens”. O que se compreende pelos depoimentos, é que há uma divisão sexista entre homens e mulheres, e que as mulheres tem dificuldade de se inserirem no mercado formal, dado a dupla jornada que são submetidas, considerado que a elas está reservado a tarefa do “cuidar” (trabalho reprodutivo), enquanto que ao homem está reservado o papel de chefe e provedor (trabalho produtivo).

Esta lógica do papel submisso da mulher também se reproduz em Portugal, que considerando algumas falas, ainda é considerado um país muito machista. Daí a necessidade da organização de formas mais includentes, em que as mulheres estão no centro, dado a comprovação a partir das entrevistas que no universo da Economia Solidária em Portugal as mulheres são maioria. Há também uma necessidade de se pensar e lutar por alternativas econômicas e sociais dado a utopia do mercado autorregulado, alternativas estas que apontem práticas e formas de sobreviver no contexto do domínio capitalista. A necessidade de se “andar por outros caminhos”...

Os achados desta investigação dizem respeito apenas às percepções de um grupo específico de sujeitos. Embora buscou-se uma maior heterogeneidade de atores, não se pode utilizar para outros contextos. Sugere-se como possibilidade de pesquisas futuras a continuidade do estudo envolvendo outros tipos de coleta de dados, principalmente em relação a períodos de observações e/ou etnografia nas organizações enfocadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARO, R. R. As questões de Gênero na Economia Solidária e os desafios da economia feminista.

Revista de Economia Solidária. n.7, 1. Ponta Delgada, Açores, Portugal, 2014.

BLÁSQUEZ, Norma. *El retorno de las brujas: Incorporación, aportaciones y críticas de las mujeres ala ciencia*. México: UNAM/CIICH, 2008.

Bourdieu, Pierre. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

CRESWELL, J. W. *Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions*. London: Sage, 1997.

CUNHA, T. A arte de xiticar num mundo de circunstâncias não ideais. Feminismo e descolonização dasteorias econômicas contemporâneas. In CUNHA, Teresa (org), *Ensaio pela democracia, justiça, dignidade e bem viver*. Edições Afrontamento. Porto, p. 73-97, 2011.

GAIGER, I. L.; LAVILLE, J. L. Economia Solidária. In Cattani, A. C.; Laville, J. L.; Gaiger, I.; Hespanha, P. *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Edições Almedina. Coimbra, 2009.

GIBSON-GRAHAM, J. K. *A Diverse Economy: Rethinking Economy and Economic Representation*, 2002. Consultado em 09.02.2019, em <http://cscs.res.in/dataarchive/textfiles/textfile.2007-11-30.8168238051/file>.

HESAPANHA, Pedro e SANTOS, Aline Mendonça dos. *Economia Solidária: questões teóricas e epistemológicas*. Coimbra, Portugal: Almedina, 2011.

HILLENKAMP, I, GUERÍN I, VERSCHUUR, C. Economie solidaire et théories féministes: pistes pour une convergence nécessaire. *Revista de Economia Solidária*, nº 7, p. 4-43, 2014.

LAVILLE, J. L. *A Economia Solidária: Práticas, Teorias e Debates*. Coimbra: Edições Almedina, 2018. LAVILLE, J. L. A Economia Solidária: Um movimento internacional. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 84. CES. Coimbra Portugal, Março de 2009.

MATTAHEI, Julie. Women, Feminism, and the Solidarity Economy. *Revista Venezuelana De Economia Social*. 10 (19), 65-80, 2010.

NAMORADO, R. Para uma Economia Solidária – a partir do caso português. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 84. Coimbra Portugal, p. 65-80, março de 2009.

NENTWICH, J. C. Changing Gender: The discursive Construction of Equal Opportunities. *Gender, work and Organization*. V.13, n.6, p. 499-521, 2006.

NOBRE, Miriam. Mujeres em la Economía Solidária. In CATTANI, D. A. (Org.), *La Otra Economía*.

Buenos Aires: Altamira, 2003.

NOBRE, Míriam. Economía solidaria y economía feminista: elementos para una agenda. *Revista REAS*

– *Red de Economía Alternativa y Solidaria de Euskadi*, n. 4, Enero 2015.

POLANYI, K. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980. SOUSA SANTOS, Boaventura. *Os Processos de Globalização*. Porto: Afrontamento, 2001.

SOUSA SANTOS, Boaventura; MENESES, Maria Paula. *Epistemologias do Sul*. 2ª. ed, Coimbra: Almedina, 2010.

SOUSA SANTOS, Boaventura; RODRÍGUEZ, César. Introdução: Para ampliar o cânone da produção. In SOUSA SANTOS, B. (org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. 2ª. ed. Porto: Edições Afrontamento, 2004.

SANTOS, L. L. Deve a Economia feminista ser pós-colonial? Colonialidade econômica, gênero e epistemologias do sul. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 114. CES, Coimbra, Portugal, 2017.

SANTOS, Luciane; HESPANHA, P. O nome e a coisa. Sobre a invisibilidade e a ausência de reconhecimento institucional da Economia Solidária em Portugal. *Revista de Economia Solidária*. n. 6, p. 22-69, 2016.



O Centro de Referência de Assistência Social
- CRAS e as Mulheres Mães de Crianças/
Adolescentes que recebem o Benefício de
Prestação Continuada – BPC

*The Social Welfare Referral Center and Women
Mothers of Children / Adolescents Receiving
Continuous Installment Benefit*

Me. Valdecir Rosa Martins

Prefeitura Municipal de Santos

<http://lattes.cnpq.br/5958331962848168>

Prof^a. Dr^a. Ana Rojas Acosta

Universidade Federal de São Paulo

<http://lattes.cnpq.br/4761034356311819>



RESUMO

Este trabalho é fruto de pesquisa de mestrado realizada junto a mulheres mães de criança ou adolescente com deficiência, em idade escolar, que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O objeto deste estudo foi evidenciar a relação desta mulher com o CRAS. Pesquisa de abordagem qualitativa, com interpretação de dados efetivada pela análise de conteúdo da temática. A premissa motivadora foi que essas mulheres pautam suas relações no cuidado com os filhos e não reconhecem no CRAS um parceiro no cuidado com o filho(a). Encontramos mulheres que se declaram humilhadas, com dificuldades de acesso aos serviços ofertados no CRAS, e o CRAS está distantedelas.

Palavras chaves: CRAS, Família e Mulher.

ABSTRACT

This work is the result of a master's research conducted with women mothers of children or adolescents with disabilities, of school age, who receive the Continuous Onstallment Benefit (BPC), which sought to know the access to public policies, the conception of family and access to the Reference Center for Social Assistance (CRAS). The object of this study was the women's relationship network. In a qualitative approach investigation, with data interpretation made by the content analysis of the theme. The motivating premise is that these women base their relationships on childcare and do not recognize in CRAS a partner in childcare. Thus we find women who declare themselves humiliated and have difficulty accessing the services offered in CRAS, just as CRAS is far from these women.

Keywords: CRAS, Family and Women.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal em seu artigo 203 ao tratar da Assistência Social, afirma que será ofertado “a quem dela necessitar” e essa oferta em Santos inicia sua trajetória histórica pelas organizações religiosas, o que não diverge da realidade brasileira. O município de Santos, teve sua primeira organização no Centro de Referência Social (CRS) se antecipando ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), anterior a 2005. Posteriormente este embrião CRS, deu origem ao Centro de Referência da Assistência Social - Região Centro Histórico (CRAS-RCH), unidade imbricada na história da Assistência Social da Cidade.

Os documentos do Governo Federal, conceituam a oferta de Assistência Social por seguranças, quais sejam: segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia; segurança de convívio ou vivência familiar; e segurança de acolhida. Divide-se em proteções básicas e especial (de média e alta complexidade), o CRAS se vincula a Proteção Social Básica (PSB) e tem por atribuição a operacionalização do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

Conforme Brasil (2005, p. 27) os objetivos da PSB são “prevenir situações de risco..., e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”.

Desta forma, o CRAS atende a famílias e indivíduos que

(...) vivem em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

O CRAS encontra-se no território vivido, como unidade pública estatal responsável pela oferta de PSB, como espaço destinado à acolhida e escuta das famílias, entre elas, as que recebem o BPC-Deficiente. É um serviço descentralizado da Política Pública de Assistência Social. Conforme Brasil (2009, p.06) preocupa-se em desenvolver o PAIF, que pressupõe o “trabalho social com famílias, de caráter continuado”, na perspectiva de “fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida”. Atuando como Assistente Social na Secretaria de Desenvolvimento

Social (SEDS) da Prefeitura de Santos há quinze anos, dos quais os sete últimos anos no território central de Santos no CRAS-RCH, no acompanhamento as famílias em vulnerabilidade e risco pessoal e social; percebemos as dificuldades que as famílias empobrecidas vivenciam na luta cotidiana para garantir a sobrevivência.

A Assistência Social ofertada no CRAS-RCH por Serviços, Programas e Benefícios é uma estrutura organizada para dar respostas as demandas das famílias, realidade que pretendemos revelar. Contudo, registramos que no âmbito do Governo Federal cresce as opções pela focalização, precarização e terceirização, associada a fiscalização dos programas destinados a superação da pobreza. Trajetória essa que havia retroagido com a CF/88, LOAS/93, PNAS/04 e SUAS/05. Contudo, ganhou novo vigor com o congelamento dos gastos do Governo Federal por 20 anos, pela emenda constitucional número 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC-95, 2016).

Para Moraes (2013, p. 93), o território vivido na concepção miltoniana é o resultado de uma construção histórica apreendida em “um raciocínio eminentemente dialético”. Desta forma, as relações no território se formam na mediação entre o ser e o território que habita. O território vivido ganha completude nas relações entre a população e o Estado, mediatizada pelas questões sociais e de acesso à cidade, expressas na pobreza e segregação.

Para as famílias viver no território central tem o significado de estar próximo dos serviços; entretanto, há pouco acesso aos bens e serviços, frente à privação de renda que assola as famílias atendidas no CRAS-RCH. É neste território vivido, base de nossa atuação profissional, que nos aventuramos no encontro das interlocutoras da pesquisa. Um território próximo fisicamente, mas distante e quase inacessível pela desigualdade social, imposta por uma sociedade capitalista periférica e excludente.

O objeto de estudo em questão, já retratado em dissertação de mestrado (UNIFESP) e dois artigos anteriores (ENPESS/2016 e II SINEPSS/2018) da mesma lavoura, se constitui da *rede de relações das mulheres/mães que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) do filho deficiente*. Aqui dialogamos com as mulheres/mães, cujo a sociedade lhe atribui o dever de cuidar da família, buscando compreender estas quanto a sua participação no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à família (PAIF).

Quanto a oferta do PAIF onde estão inseridas as mulheres do estudo, recorreremos a Teixeira (2016, p.39) para apresentá-las em seus “conflitos, sofrimento, sobrecargas e sentimento de impotência, dentre outras formas de impactos das necessidades não satisfeitas por uma sociedade excludente e desigual nas relações familiares”.

Para tratar do BPC os dados da pesquisa de Sochaczewski e Tavares (2013, p.152) apontam que 40% dos deficientes que recebem o BPC se constituem de crianças e adolescentes e, destes 54% estão fora do sistema

escolar e destas famílias 39% usam os serviços ofertados no CRAS. Assim, são estas famílias que acessam o CRAS que evidenciamos neste trabalho.

Abordando a concessão de programas e benefícios pelas políticas públicas Mioto (2016, p.223) traz ao debate o conceito de “família-domicílio” na oferta destes e o conceito de “família como rede de relações”, para chamá-las à oferta de bem-estar, tratando este como o retorno ao familismo, conceito problematizado por Mioto et al (2015, p. 9), quando trata “da (in)viabilidade de manter a centralidade na família como eixo estruturante da política social, dados os processos de responsabilização da família através dos serviços pautados sobremaneira na questão do cuidado”, afirmando que esse modelo para oferta de cuidado, representa uma sobrecarga para família, “especialmente para as mulheres” que, são as principais referências na operacionalização da Assistência Social.

O território habitado por essas mulheres/mães é marcado pelo empobrecimento vivenciado, a busca da sobrevivência perpassa-as pelo não acesso a trabalho e renda, nas insalubres e precárias condições de moradia que constituem suas habitações. Assim, a vida neste território é privada do acesso a bens e serviços, mesmo na proximidade deste, não os acessam pela inexistência de oportunidade e possibilidades. O território é vivo, mas vivido e acessado de formas diferentes; é neste bojo que as interlocutoras da pesquisa permitiram a nossa aproximação na busca de revelar essa realidade.

Na atual conjuntura de retrocessos de direitos, de incapacidade do Estado em financiar políticas públicas que o tema das famílias que acessam o BPC de seus filhos deficientes se torna relevantes e atual, pois este se constitui no custeio da sobrevivência de muitas famílias.

Desta forma, a fundamentação da temática está imbricada às famílias atendidas no CRAS e que tem entre os seus membros um que recebe o BPC, visto que, conforme Brasil (2009, p.08) estas famílias constituem público prioritário da oferta de serviços no CRAS. Neste caso há consequências imediatas sobre as mulheres, pois, são elas as principais cuidadoras, referência para inclusão em programas e serviços da assistência social.

Couto *et al* (2012, p.62) em uma concepção multidimensional dos sujeitos da Assistência Social, aponta que são indivíduos, famílias e grupos em “condições de pobreza e vulnerabilidade associadas a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, onde se somam dificuldades materiais, relacionais e culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e suas famílias”.

Os sujeitos da ação do CRAS-RCH, são **os pobres que se compõem de famílias excluídas social, econômica e política, mas amparadas no guarda-chuva das políticas públicas**. Ressaltamos que o BPC, enquanto benefício socioassistencial, é item importante, criado na CF/88, regulamentado na LOAS/93, e ofertado pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS/04 no amparo às famílias pobres e com agravante de possuir um de seus entes pessoa idosa ou com deficiência.

OBJETIVOS

Na execução da pesquisa trabalhamos na busca por identificar e interpretar quais as relações intrafamiliares e as redes de apoio que a mulher interlocutora da família que recebe o BPC e encontra-se em acompanhamento PAIF no CRAS-RCH utiliza cotidianamente no território. Neste recorte ora apresentado, **nosso objetivo é evidenciar a relação desta mulher com o CRAS-RCH**.

METODOLÓGICO

Quanto ao **método**, as ponderações de Minayo são norteadoras da compreensão social da realidade onde se encontra o objeto de estudo. De acordo à autora (1993, p.246) o conhecimento social no “modelo qualitativo descreve, compreende e explica” as relações sociais, lugar de reprodução da vida, campo onde a família interage com o mundo e acessa os bens necessários à sua sobrevivência material, relacional e afetiva.

Tratando da **pesquisa qualitativa** à qual nos referenciamos, Minayo(2012, p.624) nos orienta que na abordagem qualitativa “o investigador é um atorativo que indaga, que interpreta e que desenvolve um olhar crítico”; assim fica superado o viés positivista de suposta neutralidade.

Continuando com Minayo (2014, p.63) na sua afirmativa que “nos fenômenos sociais há possibilidade de se analisarem regularidades, frequências, mas também relações, histórias, representações, pontos de vista...”. Quanto à pesquisa em ciências sociais, Minayo (2016, p.20) afirma que ela se ocupa “como universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”.

Neste sentido, para Minayo (2014, p.107) a **abordagem “dialética** das relações entre o indivíduo e a sociedade”, se materializa nas relações sociais que a interlocutora (indivíduo) da família estabelece com a rede social de apoio e as Políticas Sociais (sociedade), preferencialmente a PNAS operacionalizada no CRAS.

Em **nossa abordagem** trilhamos o percurso descritivo do perfil da família que recebe o BPC, complementado com relatos das mulheres entrevistadas, sujeitos principais da pesquisa. De tal modo que a pesquisa se efetivou a partir das informações da Rede de Informações Sociais (RIS) e da produção de dados ocorrido na entrevista com mulheres interlocutoras das famílias referenciadas no CRAS-RCH. **Neste artigo buscamos descrever o acesso ao CRAS-RCH.**

Os **sujeitos participantes** da pesquisa foram provenientes de famílias com Cadastro Único da Assistência Social referenciado no CRAS-RCH, **as mulheres, mães** de criança ou adolescente em idade escolar que recebem o BPC-Deficiente, em acompanhamento no PAIF, com existência de registro de acompanhamento técnico na RIS, interessadas e que se disponibilizaram em participar do estudo, mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), preservando sua identidade.

Para nortear a **produção de dados** nos amparamos em Triviños (1987, p. 138) que nos orienta a buscar por informações produzidas pelos sujeitos na entrevista (dado empírico), informações produzidas pelo meio em que o sujeito está inserido (dado bibliográfico) e informações das estruturas que atendem ao sujeito (políticas sociais).

A produção de dados iniciou-se com a coleta de **fontes secundárias** que se constituíram das citações que sustentam a realização do estudo e a análise de dados. Esta busca prosseguiu, nos documentos do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) no intuito de sua complementação. Em relação às informações do município de Santos e dos sujeitos da pesquisa utilizou-se das informações da avaliação da SEDS 2017, do planejamento e avaliação do CRAS-RCH (2016/17) e dos dados da Rede de Informações Sociais (RIS), onde acessamos as informações dos atendimentos ofertadas para as famílias.

Conforme dados da Coordenação de Gestão Municipal do Sistema Único de Assistência Social - COGESUAS do mês de julho/17 (2017) a Cidade de Santos possuía 1.886 famílias que recebem o **BPC-deficiente**, das quais 517 residem no território do CRAS-RCH. Destas, aplicado o primeiro filtro para delimitação dos sujeitos da pesquisa, identificamos que 263 (50,9%) famílias possuem Cadunico e 254 (49,1%) não possuem.

O estudo se restringiu, portanto, às 263 famílias que possuíam, na época da coleta, registro no Cadunico. Dentre estas, encontramos 60 famílias beneficiárias do BPC elegíveis por possuir filhos beneficiários entre dois e dezoito anos. Entretanto, a partir das informações da RIS, 15 famílias não foram eleitas à participação da pesquisa, por não constar os dados da mãe, ou não estar registrada a deficiência do filho(a), ou morar em bairro não pertencente ao território do CRAS-RCH. Desta forma, **o universo da amostra** estabeleceu-se **em 45 famílias** para sistematização dos dados da RIS, oferta de atendimentos. Constituindo a RIS fonte de informações importantes para pesquisa,

entendeu-se pertinente para compreender a extração destes dados da RIS o apontamento de algumas definições do Manual do Usuário da RISWEB.

O Manual RIS (2015, p. 7) estabelece que a RISWEB “tem por objetivo organizar a coleta de informações, permitindo o registro do cadastro de pessoas”. Assim, permitindo o registro “dos atendimentos e encaminhamentos das famílias aos programas, projetos, benefícios e serviços ofertados pela Política de Assistência Social no município” de Santos.

No CRAS-RCH os dados da RIS são inseridos por técnicos de nível médio e superior, cabendo aos técnicos de nível médio a inclusão de dados cadastrais pela época do cadastro da família e nas atualizações ordinárias a cada dois anos, ou espontânea por outras motivações. Quanto os técnicos de nível superior, são responsáveis por registrar o processo de acompanhamento da família.

O prontuário RIS contempla as informações do Cadunico e do prontuário SUAS, portanto, possui uma parte de informações cadastrais com todos os dados de identificação e caracterização do domicílio (endereço, tipo de habitação, acessibilidade, entre outros), uma página para identificação de cada integrante do cadastro (dados pessoais, profissionais, estudo, etc), espaço para registro de atendimentos técnicos com descrição, necessidade e procedimento, e aba para elaboração de relatórios a serem enviados para órgãos externos aos de competência da Prefeitura.

Na sistematização dos dados das famílias atendidas, cujo a fonte foi a RIS, identificou-se 17 famílias em acompanhamento PAIF e elegíveis para entrevista e produção de dados empíricos. Porém, efetivou-se **a entrevista com 09** mulheres/mães, pois das outras 08 famílias: 01 não participou da entrevista porque não conseguimos localizá-la; 01 se recusou verbalizando; 03 não compareceram aos agendamentos para entrevista; 02 no momento da entrevista estavam em acompanhamento apenas no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos (PAEFI); e 01 não foi convidada por estar em momento de judicialização da guarda dos filhos e o técnico que acompanha a família solicitou-nos para não efetivar entrevista em momento delicado.

Quanto à produção de **dados empíricos**, a entrevista semiestruturada foi o principal instrumento adotado na produção de dados, pois é a mais adequada na obtenção de informações sobre a compreensão que a interlocutora tem da realidade em que vive e, para Minayo (2016, p.59) a entrevista é uma “conversa com finalidade” e a semiestruturada “combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada”.

Na aplicação do instrumental de **entrevista semiestruturada** com as 09 mulheres para a produção de dados empíricos, dividiu-se o roteiro norteado em quatro blocos: família, políticas públicas, assistência social / CRAS e acesso a trabalho e renda. Aqui neste estudo estão em análise o bloco de questões sobre família que busca saber da interlocutora sua concepção de família, como é o convívio e a rede de apoio intrafamiliar e de vizinhança; e o bloco da Assistência Social / CRAS que busca saber da frequência de utilização, se há profissional de referência para família e como a interlocutora reconhece os serviços e programas ofertados no CRAS-RCH.

A **sistematização dos achados** de campo foi efetivada pelo método de **análise de conteúdo** que segundo Bardin (1977, p.42), se constitui de “um conjunto de técnicas de análise das comunicações” que o pesquisador compõe para descrição e análise das mensagens trocadas com os sujeitos, “colocando ênfase no conteúdo das mensagens”. Esse método se presta ao “estudo das motivações, atitudes, valores, crenças, tendências”.

Para Gomes (2016, p.72) na análise e interpretação de conteúdo se faz necessário “caminhar tanto na direção do que é homogêneo quanto no que se diferencia dentro de um mesmo meio social”. Amparados em Gomes (p.77), para este estudo adotamos do conjunto de técnicas, a **análise temática** que consiste “em descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido”. O autor (p.78), orienta elaborar unidades de registros e de contextos para criar categorias de análises, necessárias à “inferência, descrição e interpretação”.

Conforme já apontado acima os grupos temáticos norteadores desta análise foram família e Assistência Social / CRAS. Portanto, os dados analisados aqui, tratam da família e do acesso ao CRAS-RCH, apresentam-se pela frequência de aparição de palavras que se relacionam com os grupos temáticos estabelecidos. Assim, buscou-se identificar o contexto que se apresenta e relacionar este contexto aos objetivos.

ANÁLISE DOS ACHADOS DE CAMPO

Antes de adentrarmos as informações específicas da pesquisa, cabe registrar que conforme o Censo SUAS 2017 (2018, p.6) existem 8.292 unidades de CRAS, 1.648.273 (p.12) famílias em acompanhamento no PAIF e há 95.967 (p.23) trabalhadores da Assistência Social nos CRAS em todo o Brasil. Segundo Relatório Informativo Técnico Número 01 do Núcleo de Avaliação e Supervisão da Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (2016, p.08) a região da Baixada Santista, possui 32 CRAS e 200 profissionais envolvidos no acompanhamento das famílias no PAIF.

No Relatório de Programas e Ações do MDSA (2017, p. 01-06) a cidade de Santos registra 434.742 habitantes; 5.863 famílias estavam em situação de extrema pobreza; em agosto/18 haviam 18.948 famílias no Cadastro Único da Assistência Social (Cadunico) e, destas 8.014 estavam no Programa Bolsa Família (PBF). Dentre as unidades operacionais da Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDS de Santos, as principais são 7 CRAS, 2 CREAS e 1 CREAS-POP.

Na tabela abaixo apresentamos dados absolutos sobre as famílias referenciadas e os programas acessados, ressaltando que o território do CRAS-RCH detém 92.624 habitantes (IBGE 2010). Para melhor dimensionar esta realidade, a tabela é composta por dados de todos os CRAS de Santos, assim possibilita a leitura comparativa aos outros CRAS da cidade.

Tabela 01 – Dados dos CRAS em Santos

Publico/S ECRAS	RCH	ZOI	NC	SB	BR	RC	A	Total	Fonte
Cadúnico	3395	2215	1606	1689	3063	2049	2721	16.738	Aval/17- Jan.18
PBF	1614	524	857	633	1599	1229	1558	8.014	COGESUAS /18
PAIF	353	235	144	155	255	173	400	1.715	RIS/Ago/18

Publico/S ECRAS	RCH	ZOI	NC	SB	BR	RC	A	Total	Fonte
PAEFI	142	83	43	46	79	57	45	495	RIS/Ago/18
BPC-Idoso	742	939	81	65	273	120	118	2.338	Aval/17- Jan.18
BPC-Deficiente	517	470	127	108	314	168	182	1886	COGESUAS /17
Total	6.763	4.466	2.858	2.696	5.583	3.796	5.024	31.286	

Fonte: Elaboração própria, baseado no Planejamento e Avaliação da SEDS 2017, COGESUAS e RIS/18.

(Abreviações: RCH - Região Centro Histórico; ZOI - Zona Orla e Intermediária; NC - Nova Cintra; SB - São Bento; BR - Bom Retiro; RC - Radio Clube; A - Alemoa; Aval. - Avaliação.)

Conforme dados da tabela acima, especificamente as famílias em acompanhamento PAIF em 2018, extraíram-se as famílias pesquisadas e identificou-se no instrumental de planejamento e avaliação 2016/17 que é ofertado às famílias do PAIF: acolhida, oficinas (de esclarecimento e acompanhamento), atendimentos (particularizados e coletivos), programas, benefícios eventuais e encaminhamentos para rede socioassistencial.

Os profissionais de nível superior da equipe PAIF do CRAS-RCH dividem-se para o atendimento social por bairros de referência, desenvolvem encontros coletivos quinzenais de caráter continuado para as famílias em acompanhamento e não continuado como instrumental de acolhida. Da mesma forma, ofertam atendimentos particularizados frente às demandas da família e/ou quando acionados por outros órgãos internos ou externos, tal qual, por avaliação técnica. A maior demanda externa vem do Conselho Tutelar; a interna é a busca espontânea por programas de transferência condicionados de renda (PTCR) e benefícios eventuais.

O DISCURSO DAS MULHERES/MÃES

As nove mulheres entrevistadas foram chamadas a opinar, se expressar sobre família, políticas públicas, Assistência Social / CRAS e acesso a trabalho e renda. Todavia, destacamos a busca pela concepção e organização da família, compreensão sobre a Assistência Social e o CRAS-RCH, que foram as mais lembradas pelas entrevistadas.

Quanto à família foram 116 menções, divididas em 102 menções relacionadas à família consanguínea. Possuindo representatividade considerável à família extensa e na sequência a família chefiada por mulheres. Há outras 10 menções de amigos considerados da família e 04 menções a vizinhos que também são considerados como família.

A Assistência Social ficou registrado com 133 menções e é a mais citada pelas interlocutoras que as distribuem em 23 menções relacionadas à unidade de serviço CRAS; outras 81 citações, foram as relacionadas aos programas sociais, sendo os mais lembrados Programa Bolsa Família - PBF, Programa Nossa Família - PNF e Benefício de Prestação Continuada - BPC. Há outras 26 menções relacionadas a benefícios socioassistenciais, tendo maior representatividade a cesta básica e por fim, 3 menções como política pública de Assistência Social.

Compreendemos que as verbalizações registradas, revelam uma rede de proteção que se constitui pela parentalidade, amigos e vizinhos; pelo CRAS com seus programas e benefícios, sempre norteadas pela busca de

atendimento ao filho(a) deficiente.

Seguimos com a descrição dos achados, apresentando transcrições das falas mais representativas da realidade vivenciada por essas mulheres/mães que constituem público prioritário da unidade em estudo.

CRAS-RCH E A COMPREENSÃO DESTE SERVIÇO PELA FAMÍLIA ATENDIDA

Para descrever a família atendida no CRAS-RCH destacamos um trecho da entrevista (3) que revela as dificuldades vivenciadas nas precárias condições que está parcela da população que vive parte de suas trajetórias, em condições de extrema pobreza, evidenciando o sofrimento a que é submetida a mulher/mãe e provedora do lar, ao não conseguir ofertar os meios de sobrevivência à sua prole. É possível reconhecer o sofrimento nas palavras abaixo:

“Eu nasci pobre. Mas não adianta, até agora eu não consegui sair da pobreza (Risos). Que tudo falta. Tudo falta. E tipo assim, tem horas a gente diz assim: Ah, é uma humilhação. Se a gente não abaixa a cabeça e ir lá pra pedir. Ninguém vem me dar nada, na, na porta da sua casa. Quando você mais precisa, não tem ninguém não. Você tem que contar com quem tá ali do seu lado né. Com quem que eu conto, com o meu ex-marido, eu conto com as minhas filhas né. Minha filha já fez tanta coisa aí pra poder ajudar a gente, coisa errada (...).

Hoje eu agradeço que eu tô numa casinha melhor. Já morei numa casa que tinha mais rato que, que os filhos. Quando eu pensava, os ratos passavam ali correndo ali ó. Eu dizia assim: Ah, a praga foi boa. Foi... já tive, já vivi bem! Mas tá aí, minhas filhas, já tão, já tão ficando moça, tem uma moça, já tem uma mocinha... né, que quer ser alguém na vida, tem sonhos, mas eu digo: filha, uma hora você consegue, porque se a gente tem sonho, consegue né. Se não sonhar, a gente não consegue né. A luta é essa. Então a gente tem que se apoiar em quem, quem... quem dá o apoio. E a gente tem que... tentar. Se quem não tenta, não consegue né” (E3).

É desta mulher, que se retrata humilhada por não possuir condições de ofertar uma vida digna aos seus, que relata contar apenas com os familiares, que descreve as condições insalubres de habitação, alude a sua condição ao misticismo e, mantém a perspectiva de que os filhos(as) irão ter melhores condições de sobrevivência na vida futura. É essa mulher, mãe de criança/adolescente deficiente que expomos.

A pesquisa revela o papel da mulher/mãe nas famílias empobrecidas, é referência aos programas de transferência condicionada de renda, sendo chamada a levar os filhos à escola, a participar das reuniões escolares, acompanhar os filhos nas consultas médicas e vacinas, estar nos serviços de assistência participando das oficinas.

Quanto ao CRAS-RCH, buscou-se saber da percepção que a referência familiar possui dos serviços, programas e benefícios ofertados, quais os profissionais de referência e que avaliação fazem do CRAS.

Encontramos o CRAS-RCH distante das famílias, pois parte destas não lembra quem é o técnico de referência, não reconhece os serviços ofertados e efetiva ponderações negativas e relatam dificuldades para acessar atendimentos. No entanto não se trata de unanimidade, há quem se considera as avaliações positivas das que conseguem acesso aos programas, serviços e benefícios ofertados.

Quanto à definição do serviço, compreendem que o CRAS-RCH possui limites e que atuam nas questões so-

cioassistenciais. Há clareza que o CRAS-RCH é um parceiro que mostra o caminho. Vejamos o que dizem as entrevistadas 3, 4 e 9.

“CRAS, é o problema social familiar né. Como é que está sua vida, setem emprego, se não tem, o que a gente pode ajudar você. (...) Acho que do que eu entendi, o CRAS é isso né? Que, na hora que você precisa, tenta. Então é sempre, tem os limites” (E3).

“..funciona sim. É pra umas famílias, pra outras não (...). Tem que melhorar em todos os sentidos” (E4).

“Como ela (As. Social) costuma dizer né, que não é ela que tá ajudando, ela só tá me mostrando o caminho. Ela! Acho que, o CRAS é isso. Ele ajuda a gente ir na direção certa” (E9).

As falas em destaque revelam que este Serviço em análise não consegue alcançar por igual a todas as famílias e há essa compreensão por parte das famílias, quando as entrevistadas afirmam que tem os limites, que não funciona para todas, mas a o reconhecimento que o esforço próprio é parte do processo.

Em relação aos profissionais do CRAS-RCH os mais lembrados são os Assistentes Sociais que não trabalham mais na unidade, revelando a fragilidade de vínculo estabelecidas das famílias com a atual equipe de trabalho. Chamou-nos a atenção a fala da entrevistada (1) que ao se referir ao profissional afirma: “agora... saiu, não tá mais. Nem sei mais quem é (...) Uma pessoa que possa me atender e eu confio na pessoa, mas agora nem sei mais quem é que tá” (E1).

As entrevistadas (2 e 5) também mencionam que o profissional de referência “era outra, a outra saiu” (E2) e “eu passava, depois ele saiu aí ficou... não sei quem é que vai atender” (E5). A entrevistada (6) refere-se de forma positiva ao profissional que saiu, pois, “fiquei com o... mais de dez anos. Apesar que valeu a pena né” (E6).

Nestes relatos identifica-se uma relação diminuída com a equipe em decorrência da troca dos profissionais, o que é característica dos CRAS em nível nacional, também aqui se apresenta como uma dificuldade.

Em relação aos atendimentos ofertados, as falas das entrevistadas (2, 4 e 5) demonstram compreender os limites de ação do serviço e dos profissionais, mas apontam as dificuldades em se conseguir um atendimento com profissional de nível superior (Assistente Social e Psicólogo). Seguem algumas transcrições das falas das entrevistadas que ilustram esse entendimento.

“..fazer o que aqui? Quando a gente vem pedi sempre alguma coisa, só fala que não tem, então vim fazer o que. Fica se humilhando” (E2).

“Às vezes até o atendimento bom tem, não posso falar dos profissionais, só que elas [profissionais] trabalham, elas trabalham com que elas têm. Elas não podem oferecer além do que elas não têm. É o que tem... e o que tá em falta? Que, que elas vão fazer mais o que? A culpa não é do profissional, mas sim do, de quem coordena o serviço, não é da coordenadora do CRAS, mas sim da prefeitura” (E4).

“O atendimento que é só na segunda né. Às vezes, a pessoa não podené. Devia ter outro (...), outros dias né? Às vezes eu venho marcar, sósegunda né. Mas às vezes naquele dia eu não posso marcar” (E5).

A entrevistada (3) apresenta críticas ao serviço ofertado no CRAS- RCH e traduz como funciona a oferta de serviços no CRAS-RCH; revela o sentimento de quem precisa acessar os direitos socioassistenciais, que ela trata como ajuda; revela também a trajetória percorrida e as dificuldades enfrentadas para ser atendida por um profissional de nível superior.

“Mas ficou mais difícil, porque tipo assim, se eu tiver precisando hoje, ah eu precisava dum ajuda, da, do CRAS, ai eu, se eu chegar lá em baixo [na recepção] a moça vai dizer: Não, cê tem que marcar pra vim numa segunda-feira pra poder marcar pra falar com Assistente Social. (...) Você já se virou, já se, já não tem como, como é que você vai, se vai resolver seu problema com a Assistente Social, porque até marcar, a burocracia ...você chega nele...” (E3).

Compreendemos que o CRAS-RCH se encontra distante destas famílias, pois os relatos apontam dificuldades no acesso aos profissionais de nível superior, revelam a ausência de oferta, mas há uma salvaguarda aos profissionais e uma responsabilização do governante municipal. Contudo, é importante registrar que as normativas vigentes não permitem que as famílias beneficiárias do BPC tornem-se prioridade a outros programas e benefícios, pois recebem o máximo benefício da Assistência Social. Por conseguinte, são prioridade na oferta do Serviço PAIF, entretanto, o não esclarecimento das famílias sobre estas regras leva à percepção de não atendimento.

Sigamos adiante, agora com nosso olhar para o que o CRAS-RCH oferta para essas famílias, pois é necessário evidenciar o acesso destas famílias na unidade CRAS-RCH.

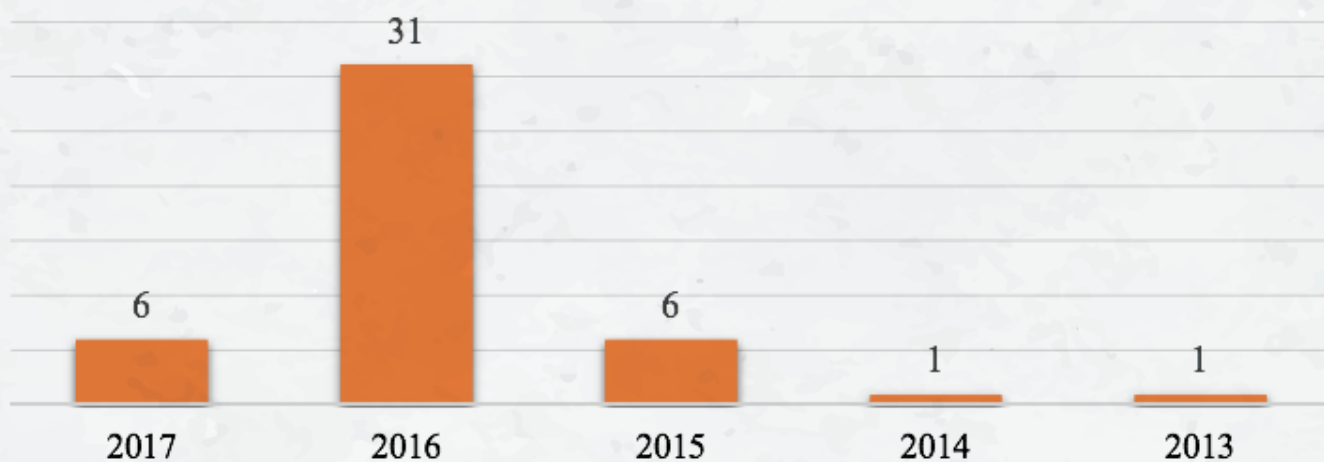
ATENDIMENTOS OFERTADOS ÀS FAMÍLIAS QUE RECEBEM O BPC

Na análise das atividades ofertadas e registradas na RIS, ampliamos nossa amostra para 45 famílias referenciadas ao CRAS-RCH e eleitas para pesquisa.

Seguindo para os dados, partimos com a necessidade inicial que as famílias apresentaram na elaboração do prontuário RIS. Assim, temos 21 (47%) famílias que buscam por PTCR's, 17 (38%) que buscam atendimento Social e 7(15%) apresentavam outras necessidades.

Das 45 famílias em estudo, no ato da consulta 43 (95,6%) estavam com o cadastro atualizado e apenas 02 (4,4%) estavam com o cadastro desatualizado.

Gráfico 01 - Ano de atualização da RIS

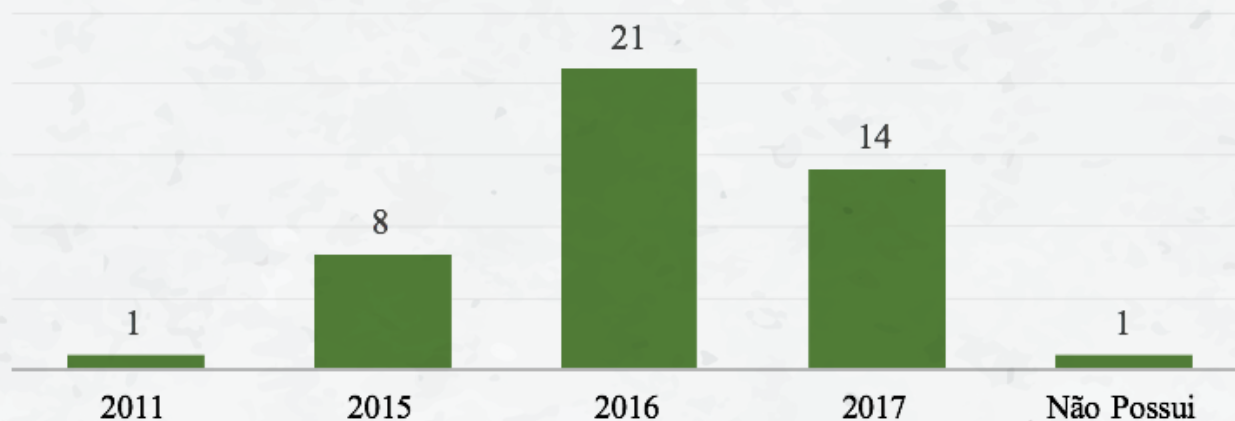


Fonte: Elaboração própria, baseada na RIS (2018).

Quanto aos atendimentos ofertados, há registros na RIS de apenas 14 (31%) famílias nos primeiros seis meses de 2017, ao longo de 2016 outras 21 (46,7%) famílias receberam atendimento e 10 (22,3%) famílias encontravam-se sem registro de atendimentos na RIS há mais de um ano e meio.

Quanto à oferta de atendimentos descritos acima, tendo em vista que a consulta foi realizada no início do terceiro trimestre de 2017, ocorre uma porcentagem considerável de famílias sem anotação de atendimento na RIS há mais de seis meses, que fica na ordem de 69%, o que vem ao encontro dos relatos das entrevistadas, apontando a dificuldade de acesso, veja no gráfico 2.

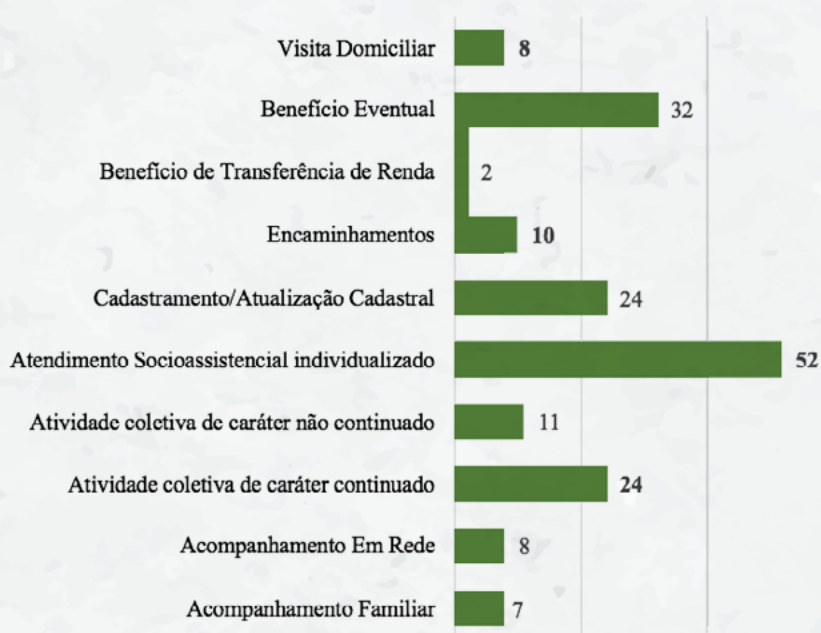
Gráfico 02 - Último atendimento registrado na RIS



Frente aos atendimentos ofertados, buscou-se identificar pelas informações de descrição dos atendimentos, necessidades apontadas e procedimentos realizados, itens de preenchimento obrigatório no registro dos atendimentos na RIS, onde foram evidenciados 178 registros de atendimentos.

Na descrição dos atendimentos, destacam-se 52 (29,2%) atendimentos socioassistenciais individualizados e 24 (13,5%) atendimentos em atividades coletivas de caráter continuado, perfazendo um total de 76 (42,7%); somando-se a estes, 10 (5,6%) encaminhamentos e 8 (4,5%) visitas domiciliares, pois são atendimentos ofertados por técnicos de nível superior que operacionalizam o PAIF. Dados completos no gráfico 03.

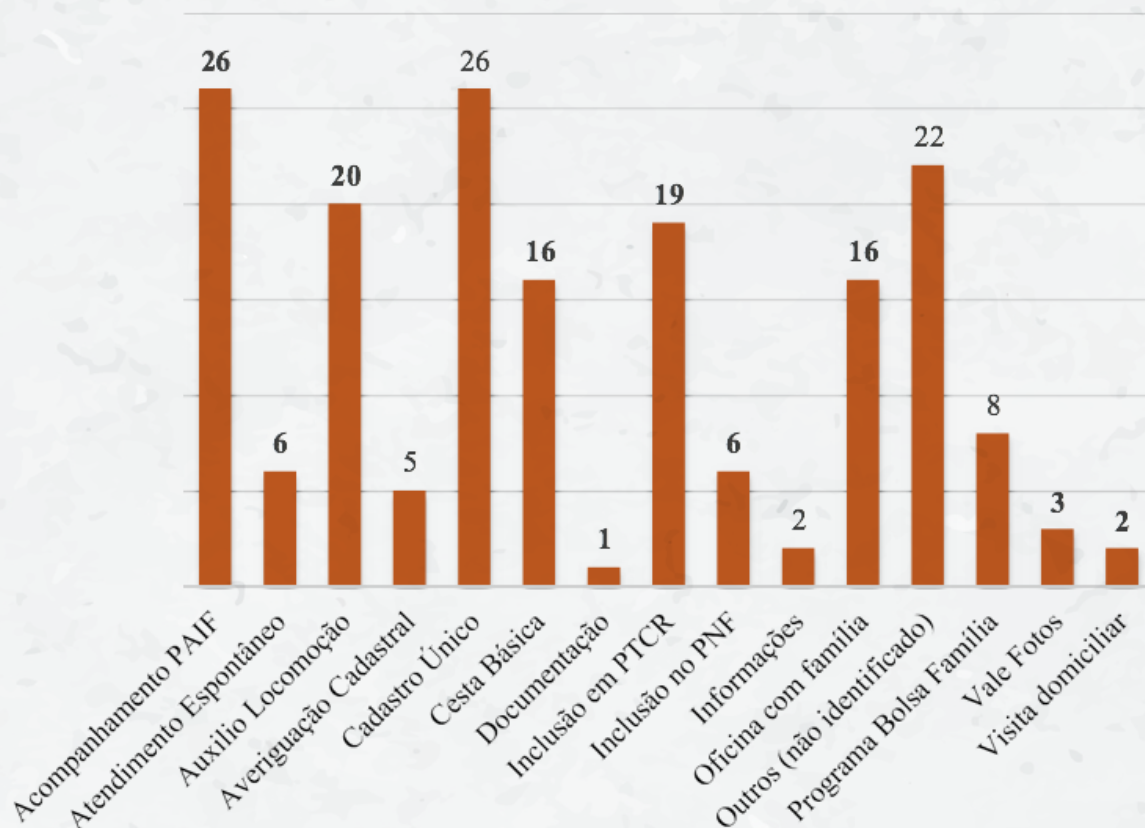
Gráfico 03 – Descrição dos atendimentos ofertados



Fonte: Elaboração própria, baseada na RIS (2018).

Para melhor compreender as necessidades apontadas nos atendimentos, agrupamos as atividades ofertadas pela equipe PAIF e equipe de cadastro; assim temos como ações da equipe PAIF o acompanhamento, atendimento, auxílio locomoção, cesta básica, inclusão no PNF, documentação, oficina com família, vale fotos e visitas domiciliares perfazendo 96 (54%). Ações da equipe de cadastro: averiguação cadastral, cadastro único, inclusão em PTCR, informações e programa bolsa família que perfazem 60 (33,7%). Ainda temos 22 (12,3%), caracterizados como outros por não ser possível identificar na RIS quem ofertou a ação/atendimento.

Gráfico 04 – Necessidades apontadas nos atendimentos



Fonte: Elaboração própria, baseada na RIS (2018).

Quanto aos procedimentos realizados ressaltamos no gráfico abaixo que 132 (74,2%) representam atribuições da equipe técnica PAIF, divididos em 74 (41,6%) Serviços (inclusão no PAIF, oficinas, social, análise/estudo social, encaminhamentos) e 58 (32,6%) em programas e benefícios (auxílio-locomoção, cesta básica, vale foto, inclusão no PNF e isenção de taxa).

Gráfico 05 – Procedimentos realizados nos atendimentos

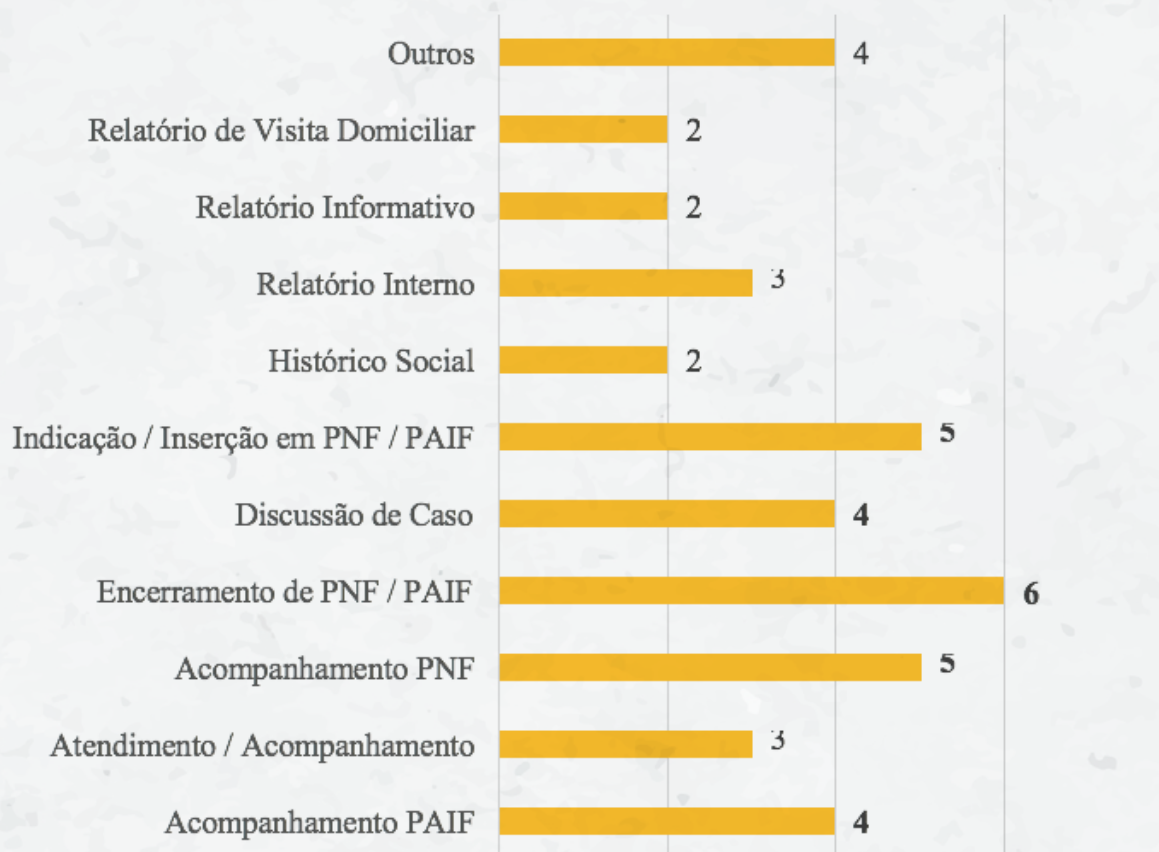
Fonte: Elaboração própria, baseada na RIS (2018).

No que diz respeito aos destinatários dos relatórios, título e objetivos, analisou-se 40 relatórios, sendo predominantes: o CRAS-RCH com 14 (35%), PAIF com 9 (22,5%) e CREAS com 7 (17,5%), todos considerados relatórios internos, constituindo o total de 30 (75%) relatórios. Cabe mencionar, todavia, que o Conselho Tutelar é a maior demanda externa com 5 (12,5%) e outros destinatários também com 5 (12,5%).

Os títulos usados são relatório social, acompanhamento familiar, relatório informativo e relatório familiar, sendo a nomenclatura mais utilizada o relatório social.

Em relação aos objetivos dos relatórios predominam os de encerramento de programa ou serviço com 6 (15%), seguidos por indicação/inserção em PNF/PAIF e acompanhamento PNF ambos com 5 (12,5%) e, discussão de caso e acompanhamento PAIF ambos com 4 (10%) vemna sequência. Outros dados no gráfico 06.

Gráfico 06– Objetivo dos relatórios emitidos pela RIS



Fonte: Elaboração própria, baseada na RIS (2018).

Em síntese, na busca por atendimentos há predominância de acessos aos PTCR's em 47%. Constatou-se que 95,6% dos cadastros estavam atualizados, contudo apenas 31% das famílias foram atendidas em 2017 por profissional de nível superior. Quanto aos atendimentos ofertados, 29,2% são atendimentos individualizados, nos quais a oferta de serviços constitui 41,6% e a maior necessidade apresentada é o acompanhamento PAIF com 14,6%. Chama-nos atenção que 75% dos relatórios são internos, bem como nos objetivos do relatório apenas 10% são relatórios de discussão de casos, o que revela a fragilidade do trabalho em rede, frente à complexidade dos casos em estudo. Entretanto, os relatórios do PAIF representam 60%.

RESULTADOS

Os sujeitos da Assistência Social como indivíduos, família e grupos em situação de vulnerabilidade decorrente da pobreza e das necessidades materiais de sobrevivência que o BPC vem minimizar; porém há vulnerabilidades relacionais às quais estão expostas as mulheres por pautarem suas relações em função dos filhos que reconhecemos no grupo pesquisado.

Antes de prosseguir cabe registrar que durante a coleta de dados na RIS, foram percebidos que a ausência dos preenchimentos a alguns campos prejudicou a análises necessárias o que conseqüentemente prejudica a real compreensão da realidade.

Os achados de campo vêm ao encontro dos conceitos que norteiam a nossa busca, pois encontramos uma família em extrema pobreza, em sofrimento e com dificuldades no acesso as políticas públicas.

A família que acessa o BPC e referenciada no CRAS-RCH, se revela excluída dos bens produzidos socialmente, apresenta-se em sofrimento, sobrecarregada e com sentimento de impotência; não nos parece que o BPC e as políticas públicas têm atendido às necessidades destas famílias que vivenciam uma sociedade desigual e excludente.

Para as entrevistadas o CRAS-RCH é o local que atende os problemas das famílias, tais como, o desemprego e a oferta de ajuda (modo como se referem as ofertas de serviços, programas e benefícios). No entanto, reconhecem que o CRAS-RCH possui limites de atuação. Porquanto, há predominância de ponderações negativas e tímidos registros positivos. A realidade que encontramos revelam dificuldades no percurso de acesso aos serviços, programas e benefícios ofertados e descreve um sentimento de desamparo.

Ainda sobre o CRAS-RCH há relatos de não atendimento as demandas, de não acesso ou acesso desigual a programas. Afirmando que mudanças recentes de servidores tornou mais difícil o acesso ao profissional de nível superior, pois para conseguir o atendimento, se faz necessário diversas idas ao serviço.

Os achados de campo revelam o CRAS-RCH distante destas famílias. Todavia, é necessário registrar que em conformidade com as normativas vigentes, as famílias beneficiárias do BPC não são prioridade na elegibilidade a outros programas e benefícios, pois recebem o benefício máximo da Assistência Social, um salário mínimo. São prioridades, na oferta de serviços como o PAIF, o que não nos parece ser claro para as famílias estas regras, levando à uma percepção de não atendimento.

Frente à árdua tarefa de ser mulher em uma sociedade machista, agravada por ser mãe de criança/adolescente deficiente, o que lhe dá direito de acessar o BPC como forma de garantia de renda para a família. Contudo, **a proteção da família se torna ausência de proteção para mulher**, pois a impeditivos de acesso ao mercado formal de trabalho. Para essa mulher cuidadora do deficiente, remunerada pelo conjunto da sociedade através do BPC do filho, não há proteção advinda dos benefícios do segurado do INSS.

Ao longo do percurso reconhece-se a família descrita por Miotto, que discorre sobre o uso do conceito família-domicílio na concessão de programas e benefícios das políticas públicas e tal como o conceito de família como rede de relações para chamar à família a oferta de bem-estar.

Neste bojo das relações de demanda e oferta por serviços públicos, os profissionais correm o risco de sobrecarregar a família com demandas de participação em grupos, atendimentos, encaminhamentos e cursos. Responsabilizando a mulher/mãe como provedora do lar, cuidadora dos filhos, responsável pela gestão dos benefícios e programas, assim tornando-se a única responsável, eleita pelas políticas sociais a interlocutora das suas ações.

Por fim, encerra-se lembrando que para essas mulheres/mães, estarem em atendimento no CRAS-RCH, é estar com o outro, é lidar com as suas frustrações e exclusões do acesso aos bens produzidos socialmente, é estar frente aos agravos da vida impostos pelas vulnerabilidades, riscos e violações que assolam o cotidiano pela luta em reproduzir a vida.

Nesta dialética pela vida parece-nos verdadeira para estas famílias afirmativa de Sawaia (2007, p.46) que, referindo-se às mulheres afirma que “o seu principal sofrimento (...) é gerado pelo sentimento de incompetência para proteger os seus”.

Todavia, tem-se elementos consideráveis que nos levam a considerar que essas mulheres não se reconhecem fortalecidas; encontram-se fragilizadas diante das dificuldades em viver com filho deficiente que recebe o BPC e frente as dificuldades no acesso e a troca de equipe, não reconhecem no CRAS-RCH um parceiro. Contudo, não é uma unanimidade, pois há elementos em contrário que foram anotados quando da análise.

Quando demos voz a estas mulheres, relataram sua indignação e sofrimento na trajetória de exclusão, condição típica de uma sociedade capitalista que traduz a exclusão vivenciada. Há afirmações que *nasceram pobre e não consegue sair da pobreza*, não possuindo as mínimas condições de sobrevivência. Desta forma, denotam sentir-se humilhadas, por necessitar de Políticas Públicas como as ofertadas no CRAS-RCH.

BIBLIOGRAFIA

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. BRASIL. **Constituição da República** Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. **Censo SUAS 2017** – Resultados Nacionais, Centros de Referência de Assistência Social, CRAS. Brasília, Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social. abril de 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 e **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

BRASIL. Lei 8742, de 7 de dezembro de 1993 (DOU de 8.12.1993). **Lei Orgânica da Assistência Social**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

BRASIL. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social –CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Brasília: MDS, 2009.

COUTO, B.R. et. Al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 3ª. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. *In*: MINAYO, M.C. (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2016.

MINAYO, M.C. Qualitativo-Quantitativo. Oposição ou Complementaridade. **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 9 (3): p. 239-262, jul/set, 1993. MINAYO, M.C. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, 17(3): p.621-626, 2012.

MINAYO, M.C. **Desafio do Conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 14ªed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MINAYO, M.C. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. *In*: MINAYO, M.C. (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2016.

MIOTO, R.C.T. Trabalho Social com Famílias: entre as Amarguras do Passado e os Dilemas do Presente. *In*: TEIXEIRA, S.M. (Org.). **Política de assistência social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016.

MIOTO, R.C.T.; CAMPOS, M.S.; CARLOTO, C.M. (Orgs). **Familismo Direitos**

e Cidadania: contribuições da política social. São Paulo: Cortez, 2015. MORAES, A.C.R. **Território na Geografia de Milton Santos**. São Paulo: Annablume, 2013.

SÃO PAULO. Governo do Estado de São Paulo. **Relatório Informativo Técnico Número 01**, Núcleo de Avaliação e Supervisão. Secretaria de

Desenvolvimento Social. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social. São Paulo: DRADS, 2016.

SAWAIA, B.B. Família e afetividade: a configuração de uma práxis ético-política, perigos e oportunidades. *In*. ACOSTA, A.R.; VITALE, M.A.F. (Orgs) **Família: Redes, Laços e Políticas Públicas**. 6. ed. São Paulo: Cortez: Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais – PUC/SP, 2018.

SOCHACZEWSKI, J. *et. al.* Suas, BPC e Pessoas com Deficiência: Análise a partir de Municípios Fluminenses. *In*: **SER Social**, Brasília, v. 15, n. 32, p. 141-165, jan./jun. 2013.

SANTOS. Governo do Município de Santos. **Relatório CENSO SUAS 2017** COGESUAS, Vigilância Socioassistencial. Documento de subsídio para as ações de Planejamento. São Paulo: SEDS, 2017.

TEIXEIRA, S.M. Sistemas de Proteção Social Contemporâneos e a Política de Assistência Social: a Reatualização do Familismo. *In*: TEIXEIRA, S.M. (Org.) **Política de assistência social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: A Pesquisa Qualitativa em Educação. São Paulo: Atlas, 1987.

GT 20: Gestão Social e Saúde Mental





Líderes:

- Isabela Aparecida de Oliveira Lussi (UFSCar)
- Marília Veríssimo Veronese (Unisinos)
- Neli Maria Castro de Almeida (IFRJ)





APROXIMAÇÃO ENTRE OS DISPOSITIVOS DA REDE DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL E A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA/RJ

APPROACH BETWEEN THE DEVICES OF THE PSYCHOSOCIAL CARE NETWORK AND THE SUPPORTIVE ECONOMY IN THE MUNICIPALITY OF VOLTA REDONDA/RJ

Lucas Felipe de Sousa Gonçalves¹

Maria Sílvia Paolucci de Paiva²

Victoria Lopes Rocha³

Elaine Ribeiro Sigette⁴

Andréia Cristina Rodrigues de Brito⁵

1 Graduando em Psicologia pela Universidade Federal Fluminense. E-mail: lucassousa@id.uff.br

2 Graduanda em Psicologia pela Universidade Federal Fluminense. E-mail: mariaspp@id.uff.br

3 Graduanda em Psicologia pela Universidade Federal Fluminense. E-mail: victorialr@id.uff.br

4 Professora Adjunta no Departamento do curso de Administração e Administração Pública da Universidade Federal Fluminense. E-mail: elainesigette@gmail.com

5 Bacharelanda em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense. E-mail: andreiabrito@id.uff.br



RESUMO

O presente trabalho busca compreender como se desenvolve o processo de aproximação entre a rede de saúde mental da cidade de Volta Redonda com a economia solidária (Ecosol), modelo de produção pautado na autogestão, cooperativismo e bem-viver, possibilitando a (re)inserção do usuário à sociedade através de um trabalho promotor de saúde e autonomia. O Fórum de Economia Solidária de Volta Redonda, em conjunto com as entidades de apoio e fomento (EAF), revelam-se essenciais para o fortalecimento e manutenção dessa relação. Após a sensibilização dos atores da saúde mental do município, foram mapeadas as demandas e potencialidades que poderiam ser trabalhadas através da Ecosol, adentrando a partir de então no plano das realizações concretas ao incluir os usuários nas ações do Fórum. Como conclusão, reforça-se o papel do Fórum e de seus integrantes, das EAF - que inclui a Universidade e seus projetos de pesquisa e extensão - como protagonistas desse processo. A ausência de articulação política, financiamento e apoio às iniciativas de geração de trabalho e renda nessa rede revelam-se como os maiores desafios a serem superados.

Palavras-chave: Saúde mental; Geração de trabalho e renda; Economia Solidária; Rede de atenção psicossocial; Centro de Atenção Psicossocial.

ABSTRACT

The present work seeks to understand how the process of approximation between the mental health network of the city of Volta Redonda and the supportive economy is developed, a production model based on self-management, cooperativism and good living, enabling the (re)insertion of the user into society through work that promotes health and autonomy. The Supportive Economy Forum of Volta Redonda, together with the support and promotion entities, are essential for the strengthening and maintenance of this relationship. After the sensitization of the mental health actors in the city, the demands and potentialities that could be worked through the supportive economy were mapped, entering from then on into the plan of concrete achievements by including users in the Forum's actions. As a conclusion, the role of the Forum and its members, of the EAF - which includes a University and its research and extension projects - as protagonists of this process is reinforced. The lack of political articulation, funding and support for initiatives to generate work and income in this network reveal themselves as the greatest challenges to be overcome.

Keywords: Mental Health; Job and Income Generation; Social Economy; Psychosocial Care Network; Psychosocial Care Center.

INTRODUÇÃO

A Economia Solidária (ES), de acordo com Mance (2005, p. 1) “constitui-se em uma alternativa viável de geração de trabalho e renda frente à exclusão capitalista contemporânea”, e os empreendimentos em Ecosol, segundo Azambuja (2009), conseguem alcançar sujeitos que estão segregados da elite socioeconômica e do emprego formalizado, aqueles que, no viés histórico, são excluídos e procuram por possibilidades variadas de constituir uma fonte de renda, além de vínculos e interações sociais. Vale ressaltar que esse movimento se ampara principalmente no princípio de autogestão, que, como Paul Singer (2003a) ilustra, são empreendimentos que utilizam da democracia em seu gerenciamento. Isso quer dizer que consiste em uma associação de pessoas que dispõem dos mesmos direitos sobre as atividades em um exercício de poder compartilhado

a partir de uma participação cooperativa entre os trabalhadores, estruturando, dessa forma, um conjunto de práticas econômicas no qual se estabelece a solidariedade como norma societária.

Logo, apreende-se que a ES, com todos os seus princípios, preza pela valorização justa do trabalhador, por sua liberdade e principalmente pela sua não alienação quanto ao serviço exercido, dado que há participação efetiva e conhecimento de todas as etapas do processo, onde um indivíduo não lucra em detrimento do outro, respeita a atividade em conjunto e compreende sua importância para o todo na geração de renda. Portanto, entende-se que, através desses ideais, os trabalhadores se inserem em outras formas de organização e são colocados como sujeitos e finalidade da atividade, ou seja, não mais como objetos em uma busca indiscriminada pelo lucro. Em outras palavras, privilegia-se o trabalho coletivo, a autogestão e a justiça social por meio do exercício de cidadania, autonomia, democratização e da inserção na sociedade. Desse modo, na ES, o conhecimento de todo o funcionamento do empreendimento, as decisões e os resultados são compartilhados por todos.

Ainda de acordo com o professor Paul Singer (2003b, *apud* ANDRADE, 2013, p.179), a Economia Solidária emerge como estratégia alternativa no Brasil a partir da década de 80 em uma contrarrevolução neoliberal. É um movimento organizado em resposta ao desemprego e à lógica excludente de mercado, que, por consequência, intensificou as ocupações informais e precárias como uma alternativa para ofaturamento. A exclusão do mercado por gênero, deficiência, raça, idade, entre outras, é efeito de um modelo econômico individualista e competitivo, o qual prioriza a dominância do capital sobre o ofício. Vale ressaltar, concordando com a afirmação de Santos e Carneiro (2008, p. 8), que “a economia solidária não é apenas uma maneira de inserção no mercado de trabalho, mas a possível realização de um trabalho solidário, que interfere diretamente na vida e na subjetividade do trabalhador.”

Um ponto relevante se refere à consolidação dessa ação coletiva. Como é apresentado no documento do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES, 2006), sabe-se que a existência de fóruns participantes ativamente e que se articulem a nível estadual, regional e municipal, é muito importante para a solidificação da Ecosol, porque ela depende plenamente da atuação desses fóruns. Neles, são reunidos todos os assuntos pertinentes dos empreendimentos solidários da região para serem discutidos os desafios e oportunidades do movimento, além de ser também um espaço usado para escolha dos representantes locais e direcionamentos do movimento. Ademais, há outros segmentos que prestam serviços de apoio às cooperativas aliadas ao fórum, como é o caso das universidades que possuem incubadoras tecnológicas e/ou grupos de extensão e contribuem com conhecimento técnico, incubação e promoção de empreendimentos.

Sabendo disso, o movimento de ES na “Cidade do Aço”, apelido pelo qual Volta Redonda é conhecida por abrigar a maior indústria siderúrgica da América Latina, atualmente está organizado em um Fórum Municipal, que engloba também os atores das cidades vizinhas. O processo de instituição desse Fórum foi longo, fruto de um trabalho conjunto de diversos atores, dentre eles gestores públicos, organizações sociais e entidades de apoio e fomento, culminando na sua criação em agosto de 2016. Atualmente, o Fórum é composto, em sua maioria, pela comunidade acadêmica do campus local da Universidade Federal Fluminense (UFF), sobretudo por abrigar a única incubadora de Ecosol da região (a saber, a Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Econômicos Solidários do Médio Paraíba - InTECSOL), além de empreendedores solidários, principalmente do segmento do artesanato e agricultura familiar. Alguns representantes da gestão pública frequentam o Fórum com certa regularidade, destacando-se os profissionais da área de assistência social e cultura.

As reuniões do Fórum ocorriam mensalmente, em geral no período vespertino da última quarta-feira do mês nos espaços da UFF, o que era visto pelo próprio movimento como um dos motivos pelos quais os encontros usualmente ficavam vazios, já que a localização da universidade e o horário da realização dos mesmos eram restritivos para muitas pessoas. No período da pandemia de COVID-19, as reuniões passaram a ser realizadas

de forma remota através de plataformas de videoconferência, que atingiram maior número de participantes. Posteriormente, devido a troca de gestão, com as eleições municipais de 2020, a grande maioria dos representantes da administração pública municipal deixaram o Fórum, que reiniciou o diálogo e sensibilização com os novos gestores públicos.

Somados às reuniões mensais, que discutem os panoramas e principais questões da Ecosol, o Fórum organizou, em parceria com a Prefeitura Municipal e a Universidade, três grandes Festivais de Economia Solidária entre os anos de 2017 e 2019, contando não só com o espaço de comercialização para os empreendimentos econômicos solidários (EES), como também atividades de formação e intervenções culturais. Os festivais consolidaram-se, portanto, como uma das principais formas de divulgação da ES em toda a região.

A partir do exposto, ainda segundo o mesmo documento do FBES, a Ecosol, até então, é pouco conhecida no Brasil e fazer-se conhecer é um propósito extremamente importante do movimento, uma vez que auxilia na identificação dos próprios atores como participantes de uma ação coletiva e também como forma de sensibilizar as pessoas quanto às possibilidades de se pensar um mundo com outras relações de trabalho. Além disso, essa divulgação e a transmissão de conhecimento podem estimular a construção de políticas públicas que levem em conta as especificidades da Economia Solidária e “que sejam, de fato, socialmente e estruturalmente emancipatórias” (Secretaria Executiva, 2006, p.12). Para essas divulgações, o envolvimento dos Fóruns também é de extrema relevância, logo, esses eventos organizados pelo Fórum precisam se introduzir em diferentes espaços a fim de divulgar possibilidades de inserção da ES. Dessa forma, poderá haver contribuição para a ampliação de recursos e atores sociais envolvidos nos projetos econômicos solidários, sejam como produtores, parceiros ou agentes.

Com relação às possíveis parcerias, pensando no âmbito da Saúde Mental, uma das imprescindíveis é entre a Economia Solidária e a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). Esta foi instituída para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso do álcool, crack e outras drogas pela Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011, que considera, entre outras, as determinações contidas na Lei nº 10.216 de 6 de Abril de 2001, a qual “Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental.” (BRASIL, 2001).

Segundo o folder do Ministério da Saúde (MS) (2013), a Rede de Atenção Psicossocial integra o Sistema Único de Saúde (SUS) e é composta por dispositivos que constituem “os pontos de atenção para o atendimento de pessoas com problemas mentais, incluindo os efeitos nocivos do uso de crack, álcool e outras drogas” (BRASIL, 2013). Também conforme o MS, ela se configura como um “modelo de atenção aberto e de base comunitária” e possui como intuito “garantir a livre circulação das pessoas com problemas mentais pelos serviços, pela comunidade e pela cidade” (BRASIL, 2013). Outrossim, essa foi uma rede de dispositivos que se estruturou e se tornou possível, principalmente, em função do conceito de desinstitucionalização que é defendido pela Luta Antimanicomial e pela Reforma Psiquiátrica, esta instituída pela lei nº 10.216, já citada anteriormente.

No que se refere a Reforma Psiquiátrica, que culminou no desenvolvimento da própria RAPS como modelo de atenção substitutivo ao manicômio, vale ressaltar partes importantes, que convergem com a economia solidária, da lei 10.216, de 2001, na qual defende a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais. No artigo 2º de parágrafo único, dentre os direitos das pessoas portadoras de algum transtorno mental, é importante ressaltar este: “ser tratada com humanidade e respeito e no interesse exclusivo de beneficiar sua saúde, visando alcançar sua recuperação pela inserção na família, no trabalho e na comunidade” (BRASIL, 2001). A partir deste trecho específico da lei, é visível a importância da inserção social do usuário da Rede de Saúde, seja amparado pelo trabalho, pela família e/ou pela comunidade, logo, distanteda lógica manicomial de internações violentas totalmente infundadas e que produzem a loucura. Portanto, a aproxi-

mação dos CAPS com a economia solidária é importante no sentido de intensificar a defesa dos direitos comuns, principalmente o direito ao trabalho e à autonomia, defendidos pelos dois movimentos.

Analisando localmente, em Volta Redonda, a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) é composta por três Centros de Atenção Psicossocial - CAPS II (voltados à usuários com mais de 18 anos, sem possibilidade de pernoite, contemplando um agregado territorial de até 200 mil habitantes), a saber - Vila Esperança, Usina de Sonhos e Belvedere, além de um infantil e outro para Álcool e outras drogas, sendo complementados por um serviço ambulatorial independente. Além desses, há também um consultório na rua e algumas residências terapêuticas.

A relação da saúde mental e o movimento da economia solidária na Cidade do Aço se dava de forma bastante tímida, talvez até inexistente. Foi durante o I Festival de Economia Solidária local, no final de 2017, organizado pelo Fórum, que os primeiros passos foram dados com a realização de uma roda de conversa acerca das possibilidades do diálogo entre as duas áreas. Nessa atividade de formação, foram convidadas pesquisadoras do tema, além de representantes da Secretaria Municipal de Saúde.

Após isso, as discussões ficaram restritas à comunidade acadêmica que integrava o Fórum, rompendo, porém, com o núcleo de atuação e pesquisa restrito da incubadora e agregando atores do curso de Psicologia e Administração Pública da própria UFF. Esse processo culminou, em 2019, na primeira atividade do movimento de Ecosol diretamente voltada aos trabalhadores, usuários e gestores da RAPS local, sendo realizada uma roda de conversa no CAPS Vila Esperança sobre experiências exitosas de economia solidária na saúde mental, seguida de um mapeamento de potencialidades do dispositivo e seus usuários, expandindo a mesma iniciativa para outro CAPS do município, o AD. Esse trabalho de sensibilização, inicialmente uma parceria do Fórum, representado por integrantes da incubadora e uma docente do curso de Psicologia, estabeleceu uma relação entre o movimento de Ecosol e a RAPS, inserindo alguns usuários em atividades pontuais do Fórum.

OBJETIVOS

O presente trabalho possui como objetivo maior a análise integral do processo de aproximação entre o campo da saúde mental e o movimento de Economia Solidária em Volta Redonda. Com essa finalidade, enfatiza-se o papel dos CAPS como importantes agentes no processo de reabilitação psicossocial e rompimento com o modelo manicomial, que ainda é um fator de influência nos dispositivos componentes da RAPS. Além disso, destaca-se a relevância do Fórum de Economia Solidária da cidade e das entidades de apoio e fomento, tais como a universidade pública e suas iniciativas agregadas. Visando esse fim, propõe-se a coleta de dados pretendendo a realização de um mapeamento acerca das possibilidades e potencialidades dos usuários da rede em relação às possíveis iniciativas de geração de trabalho e renda, além da influência dos Fóruns nesse movimento. Para isso, faz-se necessário considerar o contexto político e histórico do município e das políticas públicas que tornaram tal diálogo possível. Somando-se a esses, há outros objetivos que os complementam e derivam-se deles.

Dentre tais propósitos complementares, no intuito de potencializar o contato entre Ecosol e os dispositivos de saúde mental, ressalta-se a importância de pensar e propor novas estratégias que busquem intensificar o apoio municipal a esse movimento. Para isso, procura-se primeiramente realizar uma investigação da literatura disponível sobre as interfaces entre economia solidária e saúde mental, para em seguida analisar os materiais e experiências obtidas a partir do diálogo com os dispositivos de saúde mental de Volta Redonda, sobretudo nos relatos e depoimentos de usuários, trabalhadores e gestores da RAPS, a fim de revelar quais são as possibilidades, potencialidades e desafios para a inserção da economia solidária como uma estratégia efetiva de reabilitação psicossocial no município.

Além disso, busca-se analisar como ocorre o processo de aproximação entre os dois campos no município de Volta Redonda, dando destaque ao processo de inclusão dos usuários de saúde mental nos espaços políticos, deliberativos e formativos do Fórum Municipal de Economia Solidária. O escopo dessa proposta visa servir como experiência para outros municípios e regiões que têm interesse em traçar essa relação, sendo exemplo tanto no que tange às dificuldades e limitações quanto aos êxitos. Por fim, objetiva-se entender o que ainda falta aprimorar para tornar a aproximação entre Economia Solidária e a Rede de Atenção Psicossocial na Cidade do Aço maior e mais intensa, considerando também os impactos da pandemia de COVID-19 e a mudança na gestão pública com as eleições municipais de 2020.

METODOLOGIA

Os dados coletados para compor o presente trabalho são oriundos dos encontros presenciais realizados nos CAPS Vila Esperança (CAPS II) e CAPS Álcool e outras drogas (CAPS AD), ambos localizados no município de Volta Redonda, além de reuniões com gestores da rede de saúde mental do mesmo território durante o ano de 2019. A primeira parte do processo consistiu na revisão bibliográfica de artigos, documentos oficiais e outros materiais que apresentassem um panorama geral da relação entre economia solidária e saúde mental, além da coleta de informações referentes às experiências exitosas no contexto de geração de trabalho e renda, concebidas sobretudo em dispositivos públicos de cuidado e atenção à saúde mental no Brasil.

Após esse trabalho, foi realizada uma sensibilização da equipe de trabalhadores, usuários e gestores, apresentando a economia solidária, seu diálogo com a saúde mental e empreendimentos relevantes que surgiram nesse contexto, concebida através de revisão bibliográfica e trocas de experiências na área. A segunda parte foi coletar informações dos atores desses dispositivos através da disposição de duas categorias de tarjetas de cores distintas que, de um lado indicariam um problema do CAPS, e de outro uma solução possível por via da Ecosol.

Posteriormente ao encontro de sensibilização em cada um dos CAPS mencionados, foram realizadas rodas de conversa com usuários convidados pelos trabalhadores desses dispositivos considerando a afinidade com o tema. Ao todo, foram duas rodas no CAPS Vila e uma no CAPS AD, que tinham como objetivo principal conhecer o que já era realizado no campo da geração de trabalho e renda, através das oficinas dos próprios dispositivos, e quais eram as expectativas dos usuários com a parceria. Durante essas conversas, foram utilizados diários de bordo para registro dos principais pontos do diálogo.

Além do trabalho de sensibilização de usuários, trabalhadores e gestores dos referidos dispositivos de atenção e cuidado em saúde mental, objetivou-se analisar, também no ano de 2019, o processo de inserção de um grupo de usuários da RAPS no contexto real do movimento de economia solidária em duas situações relevantes: o Festival Municipal de Economia Solidária e o curso de formação em economia solidária promovido pela Universidade Federal Fluminense. Através das referidas experiências, foi possível introduzir de fato a figura do usuário de saúde mental nas discussões do Fórum Municipal de Economia Solidária, onde, a partir do relato de duas reuniões ordinárias, cuja discussão acerca das experiências conjuntas com os usuários foram levantadas, analisamos a receptividade dos demais integrantes a essa nova categoria que aos poucos vai se integrando ao movimento local.

ANÁLISE

ANÁLISE AMPLIADA DA RELAÇÃO POLÍTICA E HISTÓRICA ENTRE SAÚDE MENTAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA E SUAS POSSIBILIDADES

O diálogo entre a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) e o movimento de economia solidária se faz necessário sobretudo pela convergência entre as propostas que sustentam tanto a política de saúde mental quanto o movimento organizado da Ecosol, como citado anteriormente.

Sabe-se que a RAPS defende a desinstitucionalização, e esta, de acordo com Amarante (1995) é um processo que não se restringe apenas à desospitalização, mas ao movimento de possibilitar que o indivíduo, o qual é tratado como doente quando institucionalizado, tenha sua garantia como um ser de relações, logo, social, subjetivante e longe da lógica asilar medicalizante. Deste modo, permite-se a “manifestação do devir-louco sem interditar sua expressão, sem regulá-lo no jogo das sanções institucionais e legais ou objetificá-lo” (TORRE; AMARANTE, 2001, p. 82).

Além disso, a desinstitucionalização significa romper com a ideia de tratar uma suposta doença, a fim de construir e promover a saúde integral, pautando-se nas individualidades da vida de cada pessoa e tornando-a sujeito de ação, com voz ativa em sua vivência e não como objeto de saberes. Ou seja, esse é um processo ético que abre possibilidades de novos lugares para expressão das subjetividades dos sujeitos loucos e também os admite como munidos de direitos.

Vale ressaltar que, ainda hoje, mesmo com todos esses ideais cercando o conceito de desinstitucionalização, há muitas questões passíveis de melhora. Isso se explica porque, de maneira desumana, antes da lei 10.216, os direitos básicos eram totalmente negados aos indivíduos marginalizados e portadores de transtornos mentais, em função e à favor do modo de funcionamento asilar dos hospitais psiquiátricos. Devido a lógica hospitalocêntrica vigente naquela época, ligada aos interesses da elite socioeconômica, persistia-se na produção e marginalização da loucura e não em seu tratamento e integração, a fim de manter o poder e o lucro. Consequentemente, tal prática, por ter pensado a loucura dessa forma, está enraizada em algumas atitudes e pensamentos, deixando muitos resquícios. Portanto, com base no conceito de desinstitucionalização, o foco é fugir de interesses econômicos e não produzir a loucura e o sofrimento mental, mas sim (re)integrá-la socialmente como uma mobilização ética.

Ademais, a desinstitucionalização é possível também pela contribuição da luta antimanicomial que “busca a implementação de políticas sociais que visem não o mero assistencialismo, mas o acesso da população brasileira em geral, e das pessoas com transtorno mental em particular, à condição efetiva de cidadãos.” (CORREIA, 2006, p. 95). Pontua-se que ela foi extremamente importante na defesa de uma reformulação psiquiátrica no Brasil e que os membros daquela se mobilizaram em favor da aprovação da lei nº 10.216 de 2001, já especificada anteriormente. A partir do trabalho amparado na lógica de desinstitucionalização, proporcionado pelos movimentos de luta e de reforma, o louco, que era extremamente estigmatizado e considerado um objeto sem direitos, tornou-se um ator importante em defesa de sua cidadania e na garantia de um tratamento em saúde mental adequado e de qualidade. Trata-se “de um processo que aumenta a capacidade do sujeito de estabelecer trocas sociais e afetivas nos diversos cenários” (OLIVEIRA *et al.*, 2015, p. 99), evitando a rotulação, os estereótipos e contribuindo para o processo gradual de desestigmatização.

Visando a garantia do processo supracitado e um tratamento mental mais humanizado, há uma ação diária que se dedica a melhorar a promoção de saúde mental, possibilitando práticas que superam a lógica de isolamento, ancorando-se na liberdade, cidadania e construção de novas subjetividades. Ou seja, passa-se progressivamente de um modelo baseado na exclusão para um modelo de tratamento aberto territorial-comunitário, no qual é indispensável a participação da sociedade. Por esses motivos, em função de uma autonomia instituída por lei e, principalmente, por objetivar um tratamento que preza pelos direitos humanos acima de qualquer estigma de doença e loucura, tem-se um novo olhar sobre o tratamento e a integração daqueles afastados da vivência coletiva, e isso torna possível a parceria entre Ecosol e a RAPS, mais especificamente, entre aquela e o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS).

Este serviço, chamado CAPS, é um dos dispositivos que compõem a Rede de Atenção Psicossocial o qual tem a função de acolher e prestar assistência em saúde mental às pessoas em situação de crise e/ou que possuem transtornos mentais graves e persistentes. De acordo com Portal do Governo Brasileiro do Ministério da Saúde, os CAPS,

[...] nas suas diferentes modalidades são pontos de atenção estratégicos da RAPS: serviços de saúde de caráter aberto e comunitário constituído por equipe multiprofissional e que atua sobre a ótica interdisciplinar e realiza prioritariamente atendimento às pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de álcool e outras drogas, em sua área territorial, seja em situações de crise ou nos processos de reabilitação psicossocial e são substitutivos ao modelo asilar.

Vale ressaltar que, segundo Onocko-Campos e Furtado (2006, p. 1055), foi formulada, em 1992, a Portaria nº 224, a qual foi a primeira a determinar oficialmente parâmetros para que os CAPS pudessem ser credenciados e financiados pelo Sistema

Único de Saúde. Posteriormente, esses dispositivos conquistaram sua regulamentação pela portaria nº 336, de 19 de fevereiro de 2002, a qual definiu as diretrizes de funcionamento dos CAPS. A partir desses dois marcos na história do referido serviço, houve um aumento significativo de sua atuação no Brasil e isso possibilitou que inúmeras pessoas passassem a ter acesso a um tratamento pautado no sujeito e nas suas subjetividades.

Sabendo que o CAPS é um dispositivo que embasa seu modo de funcionamento nos princípios antimanicomial, é importante frisar quais concepções são essas. Em seus ideais, essa luta, antes de ver o sujeito como portador de transtorno mental, o vê como um ser de direitos. De acordo com Correia (2006, p. 83), “reflete-se a atuação desse movimento social na busca da efetivação dos direitos humanos dos usuários dos serviços de saúde mental, na perspectiva da indivisibilidade dos direitos humanos”. Seguindo tal lógica, os CAPS prezam por isto, por garantir direitos básicos como o de ir e vir, por exemplo, e não separadamente, o direito ao ofício, dado que, segundo o folder do Ministério da Saúde, uma das estratégias de reabilitação psicossocial da RAPS e de seus serviços, o que inclui os CAPS, é de propiciar “Iniciativas de Geração de Trabalho e Renda e Empreendimentos Solidários e Cooperativas Sociais” (BRASIL, 2013). Ou seja, uma vez que a Rede de Atenção Psicossocial tem a proposta de compactuar com os direitos dos indivíduos, mostra-se totalmente suscetível e enriquecedora a articulação do serviço dos CAPS com a Economia Solidária.

Dado o exposto, para compreender como os Centros de Atenção Psicossocial podem usufruir da Ecosol em favor de seu projeto terapêutico e propô-la aos seus usuários, basta partir dos princípios da Luta Antimanicomial, da Reforma Psiquiátrica e da ES. Eles representam movimentos e ideais de vida que possuem inúmeros pontos de tangência e possibilitam olhares que humanizam cada vez mais um processo extremamente essencial de socialização e gozo de direitos básicos, antes totalmente negados a pessoas portadoras de

transtornos mentais. Por esse motivo, e em defesa dessas concepções, os CAPS devem oferecer recursos para a efetiva (re)integração do sujeito no meio social, de modo a promover a sua independência. É, portanto, partindo destas possibilidades de tangência com os princípios fundamentais de cada movimento, sendo principalmente a promoção da solidariedade, autonomia e cidadania, que é possível desenvolver esse diálogo e a possibilidade de ressignificação de novas formas de se relacionar com o trabalho, favorecendo a possibilidade de melhoria da saúde mental e na vida.

A parceria entre estes dois agentes, CAPS e Ecosol, ocorreu em função do modelo cooperativista da Economia Solidária, que propõe uma ocupação na qual busca acolher as diferenças e oferecer caminhos para que aqueles que são excluídos do mercado de trabalho tradicional se reestruturem. Caminhos que são oferecidos uma vez que essa articulação implica, por exemplo, que os usuários da rede de saúde mental se envolvam nas decisões do empreendimento solidário, isto é, devem se expressar, dialogar, entrar em consenso e executar atividades que não lhes são usualmente atribuídas devido ao estigma da loucura, que vê o louco como um sujeito incapaz de governar sua vida e de trabalhar.

A ES, por possuir princípios semelhantes aos da saúde mental, apresenta-se capaz de somar e se desenvolver junto aos modelos de atenção psicossocial. Nesse cenário, para além de gerar renda, ela tem como objetivo garantir a inclusão social, viabilizar a ampla participação nas tomadas de decisões e a possibilidade de autonomia em relação à própria vida, contribuindo com a proposta terapêutica dos CAPS. Logo, para a ressocialização e reabilitação de pessoas em sofrimento mental, o ato de trabalhar pela via da Ecosol é uma estratégia apropriada.

Entendendo que o trabalho é uma das principais interseções entre CAPS e Economia Solidária, é importante ressaltar como aquele, culturalmente, dignifica o homem em vários âmbitos de sua vida. De acordo com Carvalhoes, (2008, p. 44), o ser social se cria e se recria através da experiência proporcionada e concretizada pelo ato de trabalhar, sendo, portanto, “a partir do trabalho, em sua cotidianidade, que o homem torna-se ser social, distinguindo-se de todas as formas não humanas de existência”. Ainda segundo ele, essa atividade, em diferentes contextos e épocas, sempre esteve presente relacionando-se com o homem e é por meio dela que a sociedade se molda e estabelece formas de lidar consigo mesma e com a natureza.

Apesar dos seres se realizarem a partir do trabalho, este não é uma realidade para todos, uma vez que, no sistema vigente, ele faz parte da lógica excludente capitalista, a qual procura pela máxima produção e, dessa forma, não autoriza espaço para aqueles julgados como incapazes de atenderem às ambições do empregador, como é o caso de pessoas com sofrimento mental, que, por consequência, são duplamente excluídas: pela doença e pelo desemprego estrutural. Mesmo não abrangendo as diferentes demandas individuais e coletivas, o emprego é procurado também como uma forma de integração e é um papel do estado garantir tal inclusão a todos, tendo em vista que é um direito estabelecido constitucionalmente. Desse modo, a relação com o ofício e os critérios para entrar neste mercado são os maiores desafios encontrados no processo inclusivo, por esse motivo, alguns movimentos buscam adotar um novo modelo organizacional para esse exercício.

De maneira geral, quando a pauta é inclusão no mercado de trabalho, um dos temas que não pode ser esquecido é o vínculo dele com a loucura. Tal relação foi, historicamente, bem detalhada por ANDRADE *et al.* (2013) e, de forma breve, apresentada aqui:

Na assistência leiga das instituições filantrópicas, o trabalho teve a função de auxiliar na manutenção da ordem social e econômica; no nascimento da psiquiatria, com o tratamento moral e asilar, teve uma função disciplinadora na busca para curar a loucura (Foucault, 2003); na reforma psiquiátrica francesa, é instrumento terapêutico de ressocialização, e, na italiana, compõe

o projeto de emancipação terapêutica como um operador de inserção social (Passos, 2009). No Brasil, nas Colônias Agrícolas da década de 20, era uma imposição terapêutica do tratamento moral. Na década de 40, a terapêutica ocupacional de Nise da Silveira via o trabalho como um recurso terapêutico tão importante como os demais. Na reforma psiquiátrica, a partir da década de 80, o trabalho passa a ser um instrumento de reabilitação e de (re)inserção social, e cria novas inscrições da loucurana cultura e na cidadania (Guerra, 2008).

Ou seja, o diálogo entre loucura e trabalho sofreu várias mudanças no decorrer do tempo, tanto nos princípios e significados a eles atribuídos, como nas práticas produzidas com base neles. Entretanto, é explícito que, não obstante a essas mudanças, um ponto que se revela em comum ao decorrer da história é a potencialidade terapêutica do trabalho, apesar desse potencial nem sempre ter sido explorado da forma como é hoje. Ou seja, nota-se que houve dificuldade de obter um tratamento efetivo durante as diferentes tentativas de relação entre esses dois campos, uma vez que eram baseadas em ideais que não visavam a autonomia do sujeito. Nesse sentido, o intuito de relacionar o trabalho com o louco tinha a finalidade de manter uma ordem social disciplinar, visando a cura da loucura por meio da imposição de uma terapêutica baseada no tratamento moral; todas essas intenções foram marcadas pela exclusão e pela crença de incapacidade e irracionalidade, enquanto, atualmente, busca-se um sujeito atuante e desejante (Amarante; Torre, 2001).

Em outras palavras, a forma como a loucura é vista varia de épocas e contextos históricos, é a partir dessas diferentes concepções que se tem a relação com o mundo e se percebe o impacto gerado na vida dos indivíduos com sofrimento mental, o que está sendo cada vez mais discutido entre os profissionais e usuários dos dispositivos de saúde, devido à importância de mudança de concepção e à inclusão de pluralidades nas relações humanas. Ademais, há uma construção e busca permanentes visando preservar os direitos desses sujeitos e é nessa busca por garantia de direitos que se insere o ato de trabalhar, o qual propicia um vínculo com o real, com a suposta “normalidade” e pode propiciar aos poucos o gozo de uma vida não estigmatizada.

Dado o exposto, é ideal que o trabalho seja concebido como estratégia de reabilitação psicossocial. Isso advém da possibilidade de ser livre na produção e expressão da subjetividade, de cidadania e de emancipação oferecidos pelo ato de trabalhar, servindo como instrumento de inclusão social dos usuários de dispositivos de saúde mental, de forma que esse exercício acolha singularidades. Diante disso, para possibilitar esse método de reabilitação psicossocioeconômica, a relação da Ecosol com os Centros de Atenção Psicossocial é muito importante, colaborando, também, no enfrentamento ao estereótipo de incapacidade das pessoas com sofrimento mental.

Diante disso, torna-se óbvio que a articulação entre a RAPS e a Economia Solidária não acontece de forma aleatória e injustificada, pelo contrário, elas se articulam pois podem ser complementares no que tange a garantia de direitos de indivíduos que já são estigmatizados socialmente por frequentarem algum dispositivo de saúde mental e, como consequência, segregados de espaços de convivência social como, por exemplo, o trabalho. Além disso, a luta de nenhum dos campos é individual, portanto, o diálogo entre tais mobilizações é indispensável para que se somem forças de resistência e de incentivo, viabilizando um novo modelo de sociedade. Desse modo, de maneira recíproca, a ES e o movimento da Luta Antimanicomial se favorecem.

Tendo como fundamento um viés mais histórico, o marco inicial da constituição da Política Intersetorial de Saúde Mental e Ecosol, segundo Andrade *et. al.*, (2013, p. 176.), foi a I Oficina Nacional de Experiência de Geração de Renda e Trabalho de Usuários de Serviços de Saúde Mental, que aconteceu em 2004, e teve como finalidade introduzir as bases dessa articulação, visando a inclusão social pelo ofício de usuários dos serviços da RAPS. Essa política foi resultado do vínculo estabelecido entre a Secretaria Nacional de Economia Solidária, do antigo Ministério do Trabalho e Emprego, e a Coordenação de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas, do Ministério da Saúde.

De uma forma mais específica, para analisar o paralelo entre saúde mental e Ecosol, o qual existe antes mesmo da Política Intersectorial de Saúde Mental e Economia Solidária, cita-se a lei da Reforma Psiquiátrica, nº 10.216, de 2001, que, como especificado anteriormente, delibera em relação a defesa de direitos e amparo aos indivíduos com sofrimento mental de forma a defender a inserção na família, trabalho e na comunidade reestruturando a assistência em saúde mental. Seguindo essa lógica, assim como bem pontua Martins (2019), uma das principais propostas da Reforma Psiquiátrica é fazer do trabalho um instrumento que potencializa a inclusão social e a ampliação do acesso à renda aos portadores de transtornos mentais e/ou usuários da rede de saúde mental.

É importante ressaltar que, apesar dos princípios da luta antimanicomial estarem muito presentes nas formações em Saúde Mental e os funcionários da RAPS, majoritariamente, trabalham com base nesse movimento, a rede pública de saúde sofre com o sucateamento, além do persistente e cultural estigma da loucura que interfere na garantia de direitos dos usuários da rede, principalmente no que se refere a introdução deles no mercado de trabalho. Portanto, esse é outro aspecto que realça a importância da Ecosol nos dispositivos de saúde mental, porque, em concordância com Andrade *et al.* (2008), há uma importante interlocução entre as políticas públicas dessas duas manifestações, que propõem em comum a possibilidade de (re)inserção dos usuários dos CAPS pela geração de renda e interação social, num contexto autogestionário, ético e humanizante que torna a ocupação muito mais recompensadora e justa do que o emprego exploratório que faz parte do sistema vigente.

Além disso, ainda de acordo com Martins (2019) e estudos levantados por ela,

a participação dos usuários da saúde mental nesses empreendimentos contribui para a inclusão social, o acesso a direitos e a autoestima dessa população. Apesar dos desafios, [...] a articulação entre os dois campos é perene e permite agregar forças junto à reforma psiquiátrica antimanicomial no enfrentamento de injustiças históricas que acometem pessoas com sofrimento mental. A interação entre agentes da saúde mental e da economia solidária, e a interseção entre os dois campos, não se restringe à afirmação identitária ou ao acesso à renda, mas, sobretudo, como meio de resistência e garantia dos direitos humanos dessa população conquistados em 30 anos de luta antimanicomial.

Em concordância com Martins (2019) e desenvolvendo sua ideia, os usuários dos dispositivos de saúde mental que têm a oportunidade de trabalhar em algum empreendimento solidário, além da possibilidade de conquistarem a emancipação socioeconômica, também adquirem algo tão soberano quanto: a responsabilidade de pertencer a organização e de resistir. A participação dos usuários não se limita ao ato de trabalhar e ocupar seus lugares na comunidade, apesar de ser um dos objetivos dos movimentos, mas é também uma atuação de resistência para garantir a permanência dos direitos tidos até então. Resistência no sentido de estarem defendendo e participando ativamente de uma mobilização contra-hegemônica que impõe a não segregação no meio social, entendendo que não há tratamento separado da sociedade.

A terapêutica desinstitucionalizada ampara-se justamente na participação indispensável da coletividade como um todo nesse processo, das pessoas, dos afetos e dos sentidos de uma vivência mais pluralizada, e, por isso, resistência no sentido de impor diversas singularidades onde se é habitual fingir que não há. Logo, resistir é fundamental para a continuidade do que pregam, uma vez que a opção pela resistência é o que manterá a manifestação livre e atuante. Desse modo, a articulação entre Ecosol e saúde mental promove grande significado na vida dos que resistem e lidam com o sofrimento psíquico.

ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS DE INTRODUÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NOS DISPOSITIVOS DE SAÚDE MENTAL DE VOLTA REDONDA

Apesar de pouco conhecida por conceitos, termos e palavras no contexto da RAPS no município de Volta Redonda, a economia solidária já era praticada em seus dispositivos, sobretudo através de pontuais oficinas com vistas à geração de trabalho e renda, que de certa forma acabavam por se confundir com atividades terapêuticas e ocupacionais, no seu sentido mais simplista. Quando ociosos no serviço, alguns usuários eram comumente conduzidos para alguma oficina de produção de artesanato, sem um objetivo específico além da ocupação de tempo “vago”. Se algumas atividades acabavam se tornando apenas distração, por outro lado, outras experimentações de geração de trabalho e renda vinham tomando corpo, como um bazar colaborativo e venda de alimentos nas dependências do CAPS.

Foi a partir dessas experiências incipientes, que a princípio não eram classificadas como iniciativas de economia solidária, que os próprios usuários e trabalhadores da RAPS local decidiram acionar a Universidade Federal Fluminense para compreender melhor o que era Ecosol e como ela poderia transformar a realidade daquelas pessoas. A Universidade foi procurada em função da proximidade do corpo docente e discente com a Rede de Saúde Mental de Volta Redonda, uma vez que ela oferta o único curso de graduação gratuito em Psicologia da região. Através do referido convite, que chega até a incubadora da UFF, as ações que o presente trabalho realiza se desenvolvem através de uma série de visitas nos CAPS Vila Esperança e AD.

As atividades de formação e sensibilização em Ecosol ocorreram de forma distinta nos dois CAPS visitados. A primeira, ocorreu no CAPS Vila Esperança e, como mencionado, foi disparada a partir da sugestão de um usuário para com a gestora desse espaço acerca das atividades de pesquisa e extensão realizadas por uma docente do departamento de Psicologia da UFF no campo da reabilitação psicossocial. A partir daí, a equipe da incubadora foi acionada para participar de uma roda sobre Ecosol e saúde mental, a princípio, apenas com trabalhadores e gestores da RAPS.

Com as informações do perfil do público presente, foi confeccionada uma apresentação em slides para guiar as discussões, abordando os conceitos básicos da economia solidária, a relação da Ecosol com as políticas públicas que regulam a RAPS, experiências exitosas de geração de trabalho e renda através da economia solidária com usuários de saúde mental, os benefícios que esse tipo de trabalho pode vir a trazer para os sujeitos em sofrimento psíquico e os atores que compõem a economia solidária em Volta Redonda e região. Apesar do material ter sido preparado com um foco nos trabalhadores e gestores da RAPS, percebeu-se uma grande adesão de usuários que estavam de passagem pelo serviço, que foram aos poucos integrando as discussões, que se estenderam por quase quatro horas, com ampla participação de todos os presentes.

Esse mesmo procedimento foi posteriormente repetido no CAPS AD durante a reunião de equipe, o que fez com que a intervenção fosse mais limitada, sendo construído um diálogo mais breve baseado no material previamente confeccionado. Nesse caso, alguns usuários foram convidados a participar, porém estavam em um número significativamente reduzido em relação ao de trabalhadores e gestores do dispositivo. Na referida etapa, em ambos dispositivos, foi executada a dinâmica das tarjetas, de forma que uma de cada cor foi distribuída para cada sujeito presente. A primeira tarjeta indicava um problema recorrente no CAPS ou do próprio usuário e, a segunda, uma solução para tal questão que poderia se dar a partir do rol de possibilidades da Ecosol, de acordo com o que acabara de ser discutido.

Dentre alguns dos problemas apontados, a partir do conteúdo das tarjetas e dos relatos, tanto de usuários quanto de trabalhadores, a falta de incentivo financeiro e investimento da gestão pública em atividades de geração de trabalho e renda nos dispositivos de saúde mental se sobressai, o que implica diretamente, na percepção dos mesmos, na ausência de materiais básicos para a execução de tais oficinas. Outra questão levantada foi a falta de reconhecimento às habilidades e potencialidades dos próprios usuários e dificuldade de escoamento dos produtos que são produzidos nas raras oficinas de geração de trabalho e renda que eram desenvolvidas nos dispositivos, não ultrapassando, na maioria das vezes, os muros dos CAPS, permanecendo restritos apenas à comunidade que frequenta o serviço. Além disso, foi pontuada a necessidade da inserção de profissionais capacitados no serviço para transmitirem conhecimento técnico e prático aos usuários, de forma a capacitá-los profissionalmente, pois grande parte das iniciativas que lá surgiam, partiam de trabalhadores e/ou estagiários da área da saúde com alguma habilidade manual, tornando tais iniciativas bastante voláteis tal como a permanência comumente transitória destes profissionais nos serviços.

No campo das soluções e possibilidades com a Ecosol, foi sugerida a implantação de diversas oficinas nesses dispositivos aproveitando as aptidões dos próprios usuários, tais como de culinária, jardinagem e até de manutenção de sistemas elétricos e hidráulicos, no setor de serviços, em um processo dialógico de aprendizado, onde o próprio usuário poderia ser responsável por conduzir determinadas oficinas com temas de seu domínio e afinidade. Também foi levantada a necessidade da criação de um canal de divulgação desse tipo de iniciativa, tanto para a comercialização quanto para conscientização acerca da importância desse tipo de atividade, agregando também valor político e social à geração de trabalho e renda pelos usuários de saúde mental. Dentro das modalidades de comercialização apontadas, destacou-se à maior inserção nas feiras que já aconteciam na cidade, geridas sobretudo pela Secretaria Municipal de Cultura, além de um canal virtual para compra e vendas dos produtos não só da saúde mental, mas da Ecosol local de forma geral, revelando um desejo por integração entre os dois movimentos para fortalecimento mútuo.

Nos demais encontros, mais restritos aos que demonstraram maior interesse pela parceria, privilegiou-se a fala do próprio usuário, que revelou seus anseios, aptidões, esclareceu suas dúvidas e questionamentos em relação à economia solidária e à ligação do próprio serviço com o trabalho, além de apresentar o que já era feito nos CAPS. Dentre as experiências relatadas, vale destacar três: o bazar já mencionado, que funciona no CAPS Vila Esperança e é gerido integralmente por um grupo de usuários do mesmo; uma oficina de culinária que acontecia na mesma unidade, com produção sobretudo de bolos e salgados e que foi encerrada por falta de insumos básicos como gás de cozinha e dificuldade no escoamento da produção; e as oficinas de artesanato que aconteciam tanto no CAPS II quanto no AD. A partir desses diálogos, torna-se cada vez mais evidente que o percentual de recursos públicos destinados às atividades de reabilitação psicossocial, sobretudo as de geração de trabalho e renda, é muito baixo e impossibilita que o trabalho possa ser realizado de forma minimamente satisfatória.

RESULTADOS

A última etapa desse processo foi uma reunião da Coordenadoria de Saúde Mental da Secretaria Municipal de Saúde com empreendimentos de artesanato e com o corpo docente da UFF, o qual realizou a mesma sensibilização que foi feita com os demais trabalhadores da RAPS, porém, agora, com os dados, relatos e demandas dos servidores e usuários em mãos. Através da análise dos dados explicitada na seção anterior do presente trabalho, foi possível entender as necessidades e anseios dos próprios usuários e relacioná-los à importância da articulação do campo da economia solidária com os objetivos das políticas públicas de atenção em saúde mental que instituíram à própria RAPS.

A demanda mais imediata seria a aquisição de insumos para oficinas de artesanato nos CAPS, que seriam ministradas de forma voluntária por integrantes do Fórum de Ecosol, principalmente artesãs capacitadas, que foram mobilizadas a partir dos primeiros encontros realizados nos CAPS. A necessidade por materiais para as oficinas se justificava sobretudo porque as mesmas já estavam sendo executadas de forma improvisada em um dos CAPS que foram visitados, e a expectativa dos usuários envolvidos com o aprimoramento dessas formações estavam elevadas após as sensibilizações em economia solidária.

Entretanto, a gestão daquele período não demonstrou interesse nas possibilidades apresentadas, tampouco em buscar recursos para financiamento das iniciativas de geração de trabalho e renda na RAPS. O diálogo com a coordenadoria da época não avançou e a demanda das oficinas foi acolhida apenas na Secretaria Municipal de Cultura, que apesar das tentativas, não conseguiu obter financiamento para concretizar tais ações no campo institucional.

Apesar da compra de materiais para as oficinas através de recursos públicos municipais não ter se efetivado, tal aproximação entre o movimento de economiasolidária e os dispositivos de saúde mental foi de grande importância para trazer os usuários e trabalhadores da RAPS para as discussões do movimento social, na figura do Fórum de Economia Solidária de Volta Redonda. Dessa forma, através de práticas solidárias e autogestórias emancipadoras, houve fortalecimento da autonomia do próprio usuário em um espaço de construção coletiva de estratégias para a superação das desigualdades do sistema capitalista.

Todo o processo aqui elucidado foi compartilhado nas reuniões ordinárias do Fórum, introduzindo definitivamente a pauta da saúde mental na entidade. De início, essa introdução causou um certo estranhamento e desconforto em alguns integrantes, com a inserção não apenas da referida pauta, mas também dos usuários em carne e osso naquele espaço. O estigma da periculosidade precisou ser desconstruído através de uma conversa acerca da Reforma Psiquiátrica brasileira e do que é a própria loucura, onde os membros do Fórum compartilharam suas experiências na relação com pessoas em sofrimento psíquico. Uma das integrantes, enfermeira aposentada que hoje atua como artesã, relatou suas experiências na época em que trabalhava no hospital psiquiátrico da cidade, que já fora desativado.

Através de um curso de extensão em Autogestão e Economia Solidária, realizado pelo Fórum em parceria com a Universidade e a Incubadora, foram inseridos três usuários do CAPS AD no movimento, por meio da intermediação de um dos trabalhadores que participaram das atividades de sensibilização aqui relatadas. Os usuários foram bem acolhidos pelo grupo, composto sobretudo por empreendedores do artesanato e gastronomia vinculados ao Fórum e, também, alunos da própria UFF interessados no tema. Dois desses usuários, além de utilizarem dos serviços do CAPS AD, também foram acolhidos no Abrigo Municipal por estarem em situação de rua. A princípio, evitavam se manifestar perante os demais alunos do curso, mas durante os quase três meses de formação, conseguiram se integrar ao coletivo e conquistar certa independência do psicólogo que os acompanhava.

Além do curso, outro grupo de usuários, de um CAPS que não foi visitado durante a sensibilização (a saber; Usina de Sonhos), participaram do III Festival de Economia Solidária de Volta Redonda, no segundo semestre de 2019, com uma tenda própria para comercialização dos produtos artesanais oriundos de oficinas de geração de trabalho e renda que lá ocorriam vez ou outra, sobretudo a partir do trabalho dos estagiários do curso de Psicologia da UFF que se interessaram pela questão da Ecosol nos dispositivos em que cumpriam sua carga horária.

No final de 2019 e início de 2020, mesmo sem a implicação da gestão pública, a parceria entre Ecosol e saúde mental começou a se aprimorar através da elaboração de projetos no CAPS AD e no CAPS Vila Esperança.

Dentre esses projetos, vale destacar as oficinas de capacitação em artesanato em parceria com artesãs e estagiários do curso de Psicologia, que traçaram estratégias articuladas com esses dispositivos para viabilizar tais oficinas, como campanhas de arrecadação solidária de materiais para os artesanatos. Com a emergência da pandemia de COVID-19 e a necessidade de adoção de medidas de distanciamento social, todo diálogo entre serviço, movimento social e universidade foi interrompido. Os CAPS permaneceram fechados até, pelo menos, o início do segundo semestre de 2020, e as oficinas foram suspensas por tempo indeterminado. Com as eleições municipais de 2020, Volta Redonda passa por uma guinada política, havendo uma mudança no quadro de recursos humanos de todas as secretarias. A atual Coordenadoria de Saúde Mental se mostra mais receptiva às possibilidades de diálogo com a Ecosol, demonstrando que tem interesse na adoção de iniciativa de geração de renda nos dispositivos de sua competência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, o diálogo entre saúde mental e economia solidária parece inevitável, sobretudo pelos ideais convergentes dos dois movimentos e pelo elo que foi estabelecido entre os dispositivos públicos de cuidado e atenção e o próprio Fórum, por conta da sensibilização de usuários, trabalhadores e militantes. Porém, muitos dos processos que estavam sendo realizados foram interrompidos com a ocorrência da pandemia de COVID-19 e tanto os serviços de saúde mental quanto os empreendimentos de economia solidária que compõem o Fórum saíram enfraquecidos dessa situação. A mudança de gestão municipal, com uma Coordenadoria de Saúde Mental mais interessada na adoção de programas de geração de trabalho e renda enquanto recurso de reabilitação psicossocial, é um ponto positivo para o restabelecimento desse diálogo. É necessário também mobilizar outros setores e órgãos públicos para que também reconheçam a importância dessa parceria entre os dois campos, contribuindo para a elaboração e efetivação de políticas públicas que viabilizem a geração de trabalho e renda através da economia solidária na RAPS local.

Por fim, evidencia-se a necessidade da ampliação da oferta de atividades de formação em economia solidária para todos os segmentos envolvidos neste processo, permitindo assim que trabalhadores, gestores, usuários e movimentos sociais afins sejam sensibilizados pela proposta emancipadora da Ecosol, utilizando de seus recursos teóricos, metodológicos e práticos para desenvolver estratégias efetivas para superação dos principais desafios à implantação de iniciativas de geração de trabalho e renda no contexto da saúde mental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARANTE, Paulo. Novos sujeitos, novos direitos: o debate em torno da reforma psiquiátrica. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 491-494, Sept. 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1995000300024 &lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05/04/2020. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X1995000300024>.

ANDRADE, Márcia Campos *et al.* Loucura e trabalho no encontro entre saúde mental e economia solidária. **Psicol. cienc. prof.**, Brasília, v. 33, n. 1, p. 174-191, 2013.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932013000100014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05/04/2020. <https://doi.org/10.1590/S1414-98932013000100014>.

ANDRADE, Márcia Campos *et al.* Saúde mental e economia solidária relato de experiência de um projeto de

inclusão social pelo trabalho. In: **NESOL** - USP, 4, 2008, Maringá. 1 online. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/14208404-Saude-mental-e-economia-solidaria-relato-de-experiencia-de-um-projeto-de-inclusao-social-pelo-trabalho.html>>. Acesso em: 10/04/2020.

AZAMBUJA, Lucas Rodrigues. Os Valores da Economia Solidária. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 21, p. 282-317, Junho 2009. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222009000100012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04/03/2020. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222009000100012>.

BRASIL. Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. **Diário Oficial da União**, seção 1: Brasília, DF, 9 abril 2001, p. 2. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/628932/pg-2-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-09-04-2001>>. Acesso em: 13/04/2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Conheça a RAPS: Rede de Atenção Psicossocial**.

Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013. 1 folder. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/folder/conheca_raps_rede_atencao_psicossocial.pdf>. Acesso em: 05/03/2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **PortalMS - Portal Principal de Notícias da Saúde do Governo Brasileiro: Centro de Atenção Psicossocial (CAPS)**. Ministério da Saúde, 2017. Disponível em:

<<https://www.saude.gov.br/noticias/693-acoes-e-programas/41146-centro-de-atencao-psicossocial-caps>>. Acesso em: 10/03/2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 224, de 29 de janeiro de 1992. Estabelece diretrizes e normas para o atendimento em saúde mental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 jan. 1994. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/images/documentos/Portaria_224.pdf>. Acesso em: 07/04/2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 3.088, de 23 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 mai. 2013. Nº 96. p. 37. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/05/2013&jornal=1&pagina=37&totalArquivos=176>>. Acesso em: 06/04/2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 336/GM, de 19 de fevereiro 2002. Estabelece diretrizes para o funcionamento dos centros de atenção psicossocial. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 fev. 2002. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/459319/pg-22-secao-1-diario-oficial-da-uniao-do-20-02-2002>>. Acesso em: 12/04/2020.

BRASIL. Secretaria Executiva. **Fórum Brasileiro de Economia Solidária: a**

experiência de gestão e organização do movimento de economia solidária no Brasil. Brasília, DF. 2006. Disponível em: <<http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/texto-5363c725c2c79.pdf>>. Acesso em: 26/03/2020.

CARVALHAES, Andre Gomes. O lugar do trabalho solidário na Reforma Psiquiátrica Brasileira. 2008. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. [s. n.], 2008. Disponi-

vel em: <<http://hdl.handle.net/1843/TMCB-7WVKRP>>. Acesso em: 10/04/2020.

CORREIA, Ludmila Cerqueira. O Movimento Antimanicomial: Movimento Social de Luta pela Garantia e Defesa dos Direitos Humanos. Prim@ Facie: **Revista da Pós-Graduação em Ciências Jurídicas [online]**. vol. 5, n. 8, p. 83-97. 2006. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/28156050_O_movimento_antimanicomial_movimento_social_de_luta_pela_garantia_e_defesa_dos_direitos_humanos>. Acesso em: 05/03/2020.

MANCIE, Euclides André. **A Revolução das Redes de Colaboração Solidária**. In: Encontro Internacional de Economias Salesianas, Sevilha, 2005. Disponível em: <http://www.solidarius.net/mancie/biblioteca/A_Revolucao_das_Redde_de_Colaboracao_Solidaria.pdf>. Acesso em: 16/01/2020.

MARTINS, Rita de Cássia Andrade. Reformas psiquiátricas e o processo de ressignificação do trabalho de saúde mental. **Rev. NUFEN**, Belém, v. 11, n. 2, p. 96-116, ago. 2019. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-259120190002000_07&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 06/04/2020. <http://dx.doi.org/10.26823/RevistadoNUFEN.vol11.n02ensaio50>.

OLIVEIRA, Francisca Bezerra de *et al.*, Reforma psiquiátrica, economia solidária e inclusão social. **Ciência e Sustentabilidade**. v. 1, n. 1, p. 96-107, [S. l.], 2015.

Disponível em: <<https://periodicos.ufca.edu.br/ojs/index.php/cienciasustentabilidade/article/download/25/Artigo%207/>>. Acesso em: 17/02/2020. <https://doi.org/10.33809/2447-4606.11201596-107>.

ONOCKO-CAMPOS, Rosana Teresa; FURTADO, Juarez Pereira. Entre a saúde coletiva e a saúde mental: um instrumental metodológico para avaliação da rede de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) do Sistema Único de Saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 5, p. 1053-1062, Maio 2006. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2006000500018&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05/04/2020. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2006000500018>.

SANTOS, Aline Mendonça dos; CARNEIRO, Vanderson Gonçalves. O movimento da economia solidária no Brasil: uma discussão sobre a possibilidade da unidade através da diversidade. E-cadernos. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. [S. l.:

s. n.], 2008. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1260>>. Acesso em: 04/04/2020 <https://doi.org/10.4000/eces.1260>.

SINGER, Paul. Economia Solidária. **Revista Gerenciais**, São Paulo, v. 2, p. 4, set. 2003. Entrevista concedida a Revista Gerenciais. Disponível em: <<http://revistaiberoamericana.org/ojs/index.php/ibero/article/viewFile/38/1361>>. Acesso em: 16/01/2020.

TORRE, Eduardo Henrique Guimarães; AMARANTE, Paulo. Protagonismo e subjetividade: a construção coletiva no campo da saúde mental. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 73-85, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232001000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06/04/2020. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232001000100006>.



Entre o Estado, o mercado e a sociedade civil: em busca de um novo paradigma para a inclusão social no campo da saúde mental.

Marília Verissimo Veronese



INTRODUÇÃO

Este *paper* se refere a uma pesquisa que comparou distintos contextos de adoção do associativismo nos serviços de saúde mental, nomeadamente Brasil e Portugal. A análise de práticas inovadoras e criação de parcerias entre a rede de atenção psicossocial (pertencente ao sistema público de saúde) com a sociedade civil e o mercado deve possibilitar a identificação de modelos de referência para a construção da autonomia dos usuários do sistema de saúde mental, através da prática da economia solidária, especialmente com produção artístico-cultural.

A pesquisa que embasa o texto realizou uma comparação entre empreendimentos associativos de usuários dos sistemas de saúde mental no Brasil e em Portugal, objetivando identificar as formas de inclusão sócio-laboral mais potentes, no campo da rede de atenção à saúde mental. Tais experiências compreendem dimensões distintas, conectadas entre si, no âmbito dos sistemas de saúde mental: acolhimento, iniciativa e solidariedade, nos modos de trabalhar dos serviços. São abrigados e/ou fomentados por instâncias governamentais, mas apoiados por setores da sociedade civil, o que os torna objeto interessante de análise. Refletimos sobre este tema e analisamos registros empíricos que podem ser considerados exemplos bem-sucedidos dessa inter-relação: a Oficina de Geração de trabalho e renda GerAçãoPOA, em Porto Alegre-RS e a cooperativa Deliciosas Diferenças, em Soure- Portugal.

METODOLOGIA EMPREGADA NA PESQUISA

No caso do empreendimento brasileiro, foi realizado um acompanhamento constante das oficinas de geração de trabalho e renda (a produção cooperativa propriamente dita), das reuniões dos usuários e técnicos para conduzir processos decisórios, dos eventos culturais e das estratégias de comercialização dos grupos, observando sua relação com o entorno e os stakeholders e mapeando as possibilidades de divulgação e expansão. A perspectiva do registro de caráter etnográfico participativo foi a alternativa para a inserção no campo (BAUER; GASKELL, 2003, NUNES; TORRENTÉ, 2013) e a equipe formada pela pesquisadora e duas assistentes de pesquisa acompanhou por mais de um ano o grupo, com visitas frequentes, saídas de campo para produzir ou comercializar os produtos, participar de eventos da rede de atenção psicossocial, inclusive conferência municipal de saúde. Durante esses contatos, geramos registros escritos e orais das observações, que compartilhávamos e discutíamos; fizemos também entrevistas narrativas que foram transcritas e analisadas.

Em Portugal, durante o estágio pós doutoral da autora, de 6 meses (em 2019-20), houve a mesma perspectiva de abordagem de inspiração etnográfica (NUNES; TORRENTÉ, 2013), mas não houve tempo similar de aprofundar a relação, como fora feito em Porto Alegre. Contudo, foram três visitas de campo, quatro entrevistas com cooperadores e quatro com técnicos, além de uma imersão de um dia na cozinha da cooperativa, trabalhando com os sujeitos, aprendendo-ensinando e fortalecendo o vínculo de confiança.

O CAMPO-SUJEITO EMPÍRICO: AS EXPERIÊNCIAS EM FOCO

Para situar o argumento, que as experiências estudadas estão entre o Estado, o mercado e o movimento social, faz-se necessário compreender a intersectorialidade entre as políticas públicas no Brasil da primeira década do século XXI. Em 2005, constituiu-se a Política Intersectorial de Saúde Mental e Economia Solidária, que resulta da articulação entre o Ministério da Saúde e a Secretaria Nacional de Economia Solidária, na época parte do Ministério do Trabalho e Emprego e sob o comando do professor Paul Singer (ANDRADE et al, 2013). Comentando as mudanças que ocorreram desde 2001, menciona Costa (2005, p. 8):

Quem trabalha no campo da saúde mental sabe da importância das cooperativas, das oficinas de geração de renda e trabalho e das associações que colaboram para a venda das obras de arte produzidas nos Caps, para o bem-estar, autoestima e efetiva inclusão social dos usuários. Mas ainda são experiências frágeis e de pequena sustentabilidade.

Aponta, na mesma obra, Paul Singer (2005, p.12): “a economia solidária e o movimento antimanicomial nascem da mesma matriz – a luta contra a exclusão social e econômica. Uns são excluídos (e trancafiados) porque são loucos, outros porque são pobres.” As experiências têm sido avaliadas pela sustentabilidade financeira, pela capacidade de gerarem renda para os usuários, de lhes conduzirem à autonomia. Mas existem múltiplas dimensões através das quais podem ser compreendidas, para além desse aspecto, considerando que a promoção de autonomia para os usuários, nas condições sociais e institucionais que temos, será relativa e a renda gerada, ainda modesta.

As iniciativas de geração de trabalho e renda (empreendimentos solidários e cooperativas sociais), como parte das estratégias de reabilitação psicossocial, acabam por produzir um “nicho de mercado” com impactos sociais positivos, envolvendo múltiplos agentes. Se constituem a partir do tratamento de transtornos mentais e, por vezes, funcionam através de parcerias entre a rede pública de saúde, o terceiro setor (ONGs), cooperativas e associações variadas, movimentos sociais como o da Luta Antimanicomial e empresas convencionais, doadoras ou clientes. Destaca-se também a existência de uma clientela composta por cidadãos/ãs que frequentam os locais de comercialização dos produtos ou execução dos serviços. Trata-se de uma dimensão sociocultural e econômica ativa, na qual ocorrem importantes dispositivos para a transformação do lugar social da ‘loucura’ e das relações entre sociedade e representação da doença mental. Considerando o impacto e a expressão que os diversos projetos artístico-culturais vêm produzindo, seria possível afirmar que há potência de crescimento escalar desse novo campo artístico-cultural e “nicho” de mercado cultural (AMARANTE et al, 2012).

GerAçãoPOA

Em Porto Alegre-RS destacou-se a participação do grupo da GerAção-POA – Oficina Saúde e Trabalho, serviço que compõe a RAPS municipal, cujas ações de promoção da saúde incluem o trabalho como eixo central, como organizador da vida dos usuários, contribuindo para a sua integração sóciolaboral. Um de seus eixos de atuação é justamente a economia solidária e cooperativa, tendo gerado a Contraponto, loja da Associação de Produtores da Economia Solidária, espaço em que comercializam seus produtos; hoje ocupam, também, um lugar fixo na Cinemateca Capitólio, centro cultural que pertence à prefeitura municipal da capital gaúcha. Além disso, vendem no Teatro São Pedro e em feiras eventos na cidade. Isso significa, para eles/as, o direito concretizado de ocupar a cidade, ampliando a cidadania que a restrição de mobilidade havia reduzido (AMARANTE E TORRE, 2018).

Os usuários-trabalhadores-artistas (os sujeitos se reconhecem nesses três registros) trabalham na loja em alguns turnos da semana, comercializando eles mesmos os produtos confeccionados nas oficinas. Há oficinas de pintura, bordado e costura, papel reciclado, serigrafia, desenho, fotografia, poesia, mosaicos, velas artesanais e encadernação. Da antiga concepção de ocupar o tempo e afastar o ócio, o papel do trabalho na reabilitação social se desloca para o campo dos direitos, das potências e das capacidades das pessoas que, ao realizá-lo, realizam-se como cidadãos, promovendo maior autonomia em suas vidas (AMARANTE et al, 2012).

Em contatos exploratórios de campo, para apresentação do projeto, quando da sua submissão ao comitê de ética da Prefeitura de Porto Alegre (aprovado pelo parecer de número 2.171.365, na Plataforma Brasil), as técnicas do GerAçãoPOA solicitaram que fôssemos apresentar o projeto ao grupo de usuários, que forma um “Conselho local de saúde” na instituição, instância criada por eles, onde tudo é discutido, dos aspectos técnicos e dificuldades administrativas à parte política, atitudinal etc. “Nada é decidido sem passar pelo grupo todo”, relatou uma delas, psicóloga (há também terapeuta ocupacional e assistente social na equipe). Na ocasião, percebemos que a promoção de autonomia é real, tratada com muita seriedade e nos pareceu que a proposta do serviço é retirá-los da posição de ‘subalternidade’ que eventualmente ocupam na sociedade, assumindo protagonismo nas decisões tomadas. Para tanto, a equipe local busca ampliar ao máximo o número de parcerias com outros agentes socioeconômicos, potencializando as oportunidades.

Recebem doações de empresas privadas, realizando eventos nestas; participam de variados eventos acadêmico-científicos e fomentam a pesquisa e extensão universitária no serviço; articulam a participação em feiras, lojas, casas colaborativas (a exemplo da parceria com a Associação Cultural Vila Flores, onde realizam feiras e participam de cursos e projetos variados); têm representantes nos conselhos municipais e regionais de saúde, tendo um dos usuários recebido o prêmio Destaque em Saúde do Conselho Municipal de Saúde (categoria Saúde Mental) por sua dedicação em defesa do SUS.

Essas experiências significam uma ação política importante, levada para dentro do Serviço, mas transcendendo seu espaço.

Nas oficinas e reuniões por comissões (como a Comissão de Comercialização, cujos encontros semanais acompanhamos), a autonomia é problematizada, configurando um horizonte, um objetivo a ser conquistado, uma construção coletiva, um desejo coletivo. Já a qualidade dos produtos é tematizada continuamente: “Nós somos muito rigorosos com a qualidade”, diz um usuário do GerAçãoPOA, “e por isso temos de estar sempre aprendendo” (Entrevistado 3, setembro de 2018).

COOPERATIVA DE RESPONSABILIDADE LIMITADA “DELICIOSAS DIFERENÇAS”: O CASO PORTUGUÊS

A Deliciosas Diferenças (D.D.) é uma cooperativa situada em Soure, distrito de Coimbra, Portugal, uma vila com cerca de 8000 habitantes. O empreendimento surge da “necessidade de construção de respostas sociais inovadoras, na área da economia social” (ANDRADE, 2018), para atender às necessidades de um grupo de pessoas com sofrimento psicossocial, que precisavam trabalhar. A iniciativa agrega técnicos da assistência social e da saúde e pessoas “portadoras de doença mental”, a partir de uma IPSS. Em Portugal, as Instituições Particulares de Solidariedade Social são organizações da economia social, criadas por iniciativas de cidadãos, financiadas (parcialmente) e fiscalizadas pelo Estado, na consecução de fins sociais, junto a grupos vulneráveis. O Decreto-Lei nº 119/83 regulou o foco dessas organizações na prestação de serviços de promoção e proteção da saúde, educação/formação e problemas habitacionais (GAVINO, 2014).

Na localidade de Soure, a IPSS que abriga a cooperativa em seu espaço físico é a APPACDM de Soure. Essa organização oferece à comunidade reabilitação psicossocial para pessoas com deficiência e segundo Andrade (2018, p. 41), ela “[...] destina-se à defesa e promoção dos direitos do cidadão com deficiência, incapacidade ou em situação de desvantagem, nas áreas da reabilitação, educação e qualificação profissional”.

Apesar de pequena, Soure apresenta elevado índice de prevalência de doença mental grave (ANDRADE, 2018). Segundo a Sociedade Portuguesa de Psiquiatria, Portugal é o segundo país com a mais elevada prevalência de doenças psiquiátricas da Europa, sendo apenas ultrapassado pela Irlanda do Norte (23,1%). Entretanto, muitas dessas pessoas não têm deficiências, mas vivenciam sofrimento psíquico e ruptura de vínculos familiares, tendo algumas passado por longas internações. A APPACDM atende a um público-alvo de aproximadamente 70% de pessoas com deficiência e 30% de pessoas com doença mental (Relatório Anual APPACDM de Soure, 2017). Foi a demanda por inclusão socio laboral que motivou a formação da Cooperativa. Esta apresenta como seu principal foco de ação a integração social e o combate à exclusão no sentido de possibilitar o acesso aos recursos da comunidade, incluindo o direito ao trabalho. “A Deliciosas Diferenças é constituída por portadores de doença mental grave, técnicos do Terceiro Setor e da área da saúde e da justiça, em torno de um projeto que viabiliza um negócio social de *catering*.”

Inicialmente centrada no ramo da alimentação - a comida serviu como elo de ligação e mediação junto à comunidade da pequena vila portuguesa, desconfiada com os “diferentes” -, os técnicos identificaram um déficit de moradia significativo entre os cooperadores, por vezes egressos de hospital psiquiátrico e com vínculos familiares rompidos ou insuficientes. Segundo Andrade (2018), as famílias e comunidades em Portugal não estão preparadas para o manejo adequado das consequências do sofrimento psíquico, gerando desamparo com a precariedade da rede de proteção psicossocial em nível local. Desse modo, a moradia em residências compartilhadas foi o encaminhamento dado, tendo as lideranças formais da cooperativa (técnicas responsáveis pelo projeto, com envolvimento indireto dos usuários) buscado recursos e auxílios para a ampliação dos serviços prestados, visando gerar renda às/aos participantes.

A gestão neoliberal do Estado português nos últimos anos fez com que as dificuldades aumentassem, na esfera financeira, pela diminuição dos subsídios públicos (HESPANHA et al, 2012). Os usuários reúnem as pensões governamentais que recebem, insuficientes para viver (cerca de 200 euros, a depender do caso), e alugam imóveis que tenham maior número de quartos (têm subsídio público para pagar um aluguel mais barato). Moram juntos, acomodando-se de duas a três pessoas por quarto, de oito a doze pessoas por imóvel.

Autogestionam o espaço, com a ajuda de membros da equipe e de uma diarista que organiza a limpeza e a cozinha, ligada ao projeto. Visitamos uma casa e dois apartamentos, constatando que alguns usuários conseguem reunir autonomia suficiente para contribuir significativamente na gestão da vida coletiva.

Adotaram por missão “Fazer a vida de todos mais doce”, o que exprime o objetivo de melhorar a vida deles próprios através da mediação dos doces, compotas, biscoitos e pães que produzem. Se a culinária pode ser considerada uma forma de arte, é através dela que os cooperadores da D.D. buscam construir seu reconhecimento e legitimação enquanto partícipes da comunidade de Soure e enquanto fornecedores de um serviço. O elemento de mediação, a partir dos quais intentam vencer as resistências da comunidade às moradias coletivas e à presença dos “diferentes” em seu entorno, é o doce, a comida, o artefacto culinário. O arroz doce produzido pela Cooperativa foi premiado em um evento local, ganhando o prêmio de “Melhor Arroz Doce Tradicional no Festival de Sopas e do Arroz de Soure”. Assim, o alimento cuidadosa e artisticamente preparado, cuja apresentação tem um forte apelo estético à “beleza” dos pratos, torna o grupo artesão do campo da culinária, ao mesmo tempo em que lutam pela própria autonomia, moradia e dignidade.

RESULTADOS: APONTAMENTOS DE ANÁLISES PRELIMINARES

O fortalecimento e potência de alcance das iniciativas depende do seu enraizamento comunitário. A participação da comunidade e a ampliação dos “públicos –alvo” pode vir a ser o “álibi” principal para evitar um desmonte completo por parte dos governos locais, em maior ou menor medida engajados em cortes de cariz neoliberal.

A inovação incide sobre a produção de vínculos sociais vinculantes e a mediação dos artefactos culturais produzidos pelos grupos. Esta pode ser potencializada e estrategicamente utilizada no reforço aos laços internos e externos ao empreendimento, havendo espaço para expansão escalar de sua atuação. O que nos pareceu mais potente, no campo investigado, foram as apostas no dinamismo de uma leitura das relações sociais a partir da economia solidária, através de sua prática e difusão, utilizando o artefacto cultural como mediação semiótica e produção de sentido para a comunidade que entra em contato com os empreendimentos. O associativismo em si não é algo novo, nem o caráter sensibilizante das artes; mas sua prática e articulação em novos formatos constitui campo fértil para as inovações sociais

Observamos que as práticas mais inovadoras, em termos da potencialização dos empreendimentos solidários, são aquelas que podem incentivar circuitos de doação que resultem em satisfação dos envolvidos, na perspectiva psicossocial, vinculando pessoas e instituições de modo a gerar sentido e resultados palpáveis.

Já no âmbito da ação política, são aquelas que conectam diferentes atores sociais, agentes econômicos públicos e privados, reforçando estrategicamente a noção de “parceria”, signo polissêmico, mas palatável até mesmo ao mais feroz crítico da redistribuição e do Estado de bem-estar social. Não há nada que desqualifique a estratégia como forma de promoção da solidariedade, uma vez que interesse e desinteresse fazem parte do mesmo processo social de intercâmbio e troca (esta última não exclusivamente mercantil).

A busca das “respostas inovadoras” levou, nos casos em foco - de formas distintas-, à intersecção com a economia solidária como forma de organização do trabalho. Outro elemento presente em ambos é a articulação entre as três esferas, do Estado (a despeito do financiamento parcial e em queda, mas ainda fundamental), da sociedade civil (consumidores, apoiadores, voluntários, divulgadores) e do mercado (empresas, responsabilidade so-

cial, marketing social, encomendas/consumo). Nos parece que somente uma articulação orgânica e planejada entre as diferentes instâncias envolvidas pode levar as experiências a potencializarem seus resultados, visando uma forma de aliar a produção de autonomia e promoção da saúde mental à geração de renda para os sujeitos.

Mostrar o produto ou serviço, torná-lo interessante a novos públicos e engajá-los no sentido político das relações. Essa inovação precisa incidir sobre a produção de vínculos sociais vinculantes (GAIGER, 2016). A mediação dos artefactos culturais produzidos pelos grupos pode ser potencializada e estrategicamente utilizada no reforço aos vínculos internos e externos ao empreendimento.

Não é de hoje que se verifica, através de pesquisas empíricas, que a economia solidária é campo fértil para o estabelecimento de relações para além das utilitárias, como ilustra Gaiger (2008, p. 12):

(...) as experiências de economia solidária tendem a desenvolver e acionar relações geradoras de vínculos sociais, na mão oposta dos intercâmbios de natureza utilitária e pragmática que interdita tais desdobramentos e seccionam o universo das relações, entre pessoas e grupos, da esfera das trocas materiais.

A generalização de uma lógica de vida e subjetivação capitalística¹, no dizer de Felix Guattari, retira dos espaços públicos a possibilidade de produzir civismo e solidariedade, na medida em que valores e diretivas de Mercado são transpostos para as relações humanas (GAIGER, 2008). As lógicas vinculadas à noção de “caridade”, não rompem com essa perspectiva, dificultando inovações sociais com efeitos de redução das desigualdades materiais e imateriais. O que nos parece mais potente, em direção a este objetivo, é apostar no dinamismo de uma leitura das relações sociais a partir da economia solidária, através de sua prática e difusão, utilizando o artefacto cultural como mediação semiótica e produção de sentido. O associativismo em si não é algo novo, nem o caráter sensibilizante das artes; mas sua prática e articulação em novos formatos constitui campo fértil para as inovações sociais de caráter vinculante, num mundo em que os vínculos sociais vão se resumindo à lógica mercantil e às leis do valor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARANTE, P.; FREITAS, F.; NABUCO, E.; PANDE, M.N.R. Da diversidade da loucura à identidade da cultura: o movimento social cultural no campo da reforma psiquiátrica. *Cad. Bras. Saúde Mental*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 125-132, jan./jun. 2012.

AMARANTE, Paulo; TORRE, Eduardo Henrique Guimarães. “De volta à cidade, sr. cidadão!” - reforma psiquiátrica e participação social: do isolamento institucional ao movimento antimanicomial. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1090-1107, dez. 2018.

ANDRADE, Carla. Construção participativa de respostas sociais inovadoras na área da saúde mental, uma exigência e um desafio: estudo sobre a cooperativa “Deliciosas Diferenças.” Dissertação de Mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2018.

COSTA, Humberto. Apresentação. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. *Saúde mental e economia solidária: inclusão social pelo traba-*

1 Referente ao e produzida pelo sistema capitalista-urbano-industrial-patriarcal (GUATTARI, 1981).

Iho. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas e Estratégicas. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2005, p. 7-9.

GAIGER, Luiz Inácio. A descoberta dos vínculos sociais: os fundamentos da solidariedade. São Leopoldo: Editora Unisinos, Coleção EcoSol, 2016.

GAVINO, Hélia. *O papel das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) na economia social: o caso do concelho de Peniche*. Dissertação de Mestrado em Gestão das Organizações de Economia Social, Escola Superior de Gestão em Tecnologia, Santarém, Portugal, 2014.

GUATTARI, F. *Revolução Molecular. Pulsações Políticas do Desejo*. Tradução de Suely Rolnik. Brasiliense: São Paulo, 1981

HESPANHA, P. et al. Doença mental, instituições e famílias: os desafios da desinstitucionalização em Portugal. Coimbra: Editora Almedina, 2012.

NUNES, Mônica de Oliveira; TORRENTÉ, Maurice de. Abordagem etnográfica na pesquisa e intervenção em saúde mental. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 18, n. 10, p. 2859- 2868, Oct. 2013.

SINGER, Paul. Saúde Mental e Economia Solidária. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Saúde mental e economia solidária: inclusão social pelo trabalho / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas e Estratégicas. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2005, p. 11-13.



SAÚDE MENTAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA: UMA REVISÃO DE ESCOPO

MENTAL HEALTH AND SOLIDARY ECONOMY: A SCOPE REVIEW

Lisabelle Manente Mazaro

Universidade Federal de São Carlos - UFSCar

Mariane de Góes Camargo

Universidade Federal de São Carlos - UFSCar

Isabela Aparecida de Oliveira Lussi

Universidade Federal de São Carlos - UFSCar



RESUMO

Diversas mudanças ocorreram no campo da saúde mental, no Brasil, em decorrência do movimento da Reforma Psiquiátrica, o que possibilitou a afirmação dos direitos de cidadania das pessoas em sofrimento psíquico, incluindo o direito ao trabalho. No início da década de 1990, houve o ressurgimento do movimento da Economia Solidária no cenário brasileiro e, em 2004, ocorreu uma aproximação entre os movimentos da Reforma Psiquiátrica e da Economia Solidária por meio da articulação entre a Secretaria Nacional de Economia Solidária e a Coordenação Nacional de Saúde Mental. Ressalta-se que, a partir daí, foi possível observar que a (re) inserção de pessoas em sofrimento psíquico no mundo do trabalho se deu de forma expressiva por meio da economia solidária. Considerando a recente história desta articulação e a não identificação de estudos de revisão anteriores acerca deste tema, emergiu a proposta deste estudo, cujo objetivo foi caracterizar e analisar a literatura relevante sobre economia solidária e saúde mental. Trata-se de um estudo de revisão sistemática de literatura do tipo escopo, que buscou caracterizar as produções sobre economia solidária e saúde mental. Os dados foram analisados descritivamente. Foram identificadas 42 produções, todas publicadas na língua portuguesa, sendo 25 artigos, 14 dissertações e 3 teses. Os anos de publicação variaram entre 2007 e 2020 e os principais referenciais teóricos adotados pelos autores são: economia solidária, reabilitação psicossocial, desinstitucionalização e teoria foucaultiana. Ressaltamos a importância deste estudo de revisão, uma vez que foi possível identificar e analisar o que se tem produzido nesse campo.

Palavras-Chave: saúde mental; economia solidária; trabalho.

ABSTRACT

Several changes have occurred in the mental health field in Brazil, as a result of the Psychiatric Reform movement, which has enabled the confirmation of citizenship rights of people in psychological distress, including the right to work. At the beginning of the 90s, there was a resurgence of the Solidarity Economy movement in the Brazilian scenario and, in 2004, there was an approach between the Psychiatric Reform and Solidarity Economy movements through the articulation between the National Secretariat for Solidarity Economy and the Coordination National Mental Health. It is noticeable that, from that point on, it was possible to observe that the reinsertion of people with psychological distress of the people in the working world took place in an expressive way through the solidarity economy. Considering the recent history of this articulation and the failure to identify previous review studies on this topic, the proposal for this paper emerged, whose objective was to characterize and analyze the relevant literature on solidarity economy and mental health. This is a study of systematic literature review of the scope type, which ought to characterize the production on solidary economy and mental health. The data was analyzed descriptively. Forty-two productions were identified, all published in Portuguese, with 25 articles, 14 dissertations and 3 theses. The years of publication varied between 2007 and 2020 and the main theoretical references adopted by the authors were: solidarity economy, psychosocial rehabilitation, deinstitutionalization and Foucault's theory. We emphasize the importance of this review study, since it was possible to identify and analyze what has been produced in this area.

Key words: mental health; solidarity economy; work.

INTRODUÇÃO

A assistência em saúde mental se reconfigurou, no Brasil, a partir do final dos anos 70 com o surgimento do movimento da Reforma Psiquiátrica, com consequentes transformações nas práticas, saberes, valores culturais e sociais. Desde então, várias mudanças ocorreram e um dos desafios enfrentados foi a potencialização do trabalho como dispositivo de inclusão social (BRASIL, 2005a).

O trabalho, como possibilidade de inclusão social de pessoas em sofrimento psíquico, é recente tanto nos documentos relacionados à Reforma Psiquiátrica como no cotidiano da maioria dos serviços de saúde mental no Brasil (ANDRADE; BURALI; VIDA; FRANZOZIO *et al.*, 2013).

Com o intuito de traçar políticas públicas que garantissem o protagonismo dos projetos de inclusão social pelo trabalho e fomentar o trabalho associado, cooperativo e autogerido, como ferramenta de promoção de cidadania e inclusão de pessoas em sofrimento psíquico, em 2004, houve a articulação entre a área técnica de Saúde Mental, do Ministério da Saúde e a Secretaria Nacional de Economia Solidária, do Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2005b).

A Economia Solidária é orientada por dez princípios, a saber “autogestão, democracia, cooperação, centralidade do ser humano, valorização da diversidade, emancipação, valorização do saber local, valorização da aprendizagem, justiça social na produção e cuidado com o meio ambiente” (BRASIL, 2007, p. 32-33). E pode ser definida como “um jeito diferente de produzir, vender, comprar e trocar o que é preciso para viver [...]. A base da economia solidária é formada pelas relações de cooperação, pelo fortalecimento do grupo e das comunidades [...] e todos pensando no bem de todos e no seu próprio bem” (BRASIL, 2007, p. 21). Por estas características, se apresenta como possibilidade bastante fértil para a inclusão de pessoas no mundo do trabalho que foram abortadas deste por se desviarem dos padrões de normalidade exigidos socialmente.

A proposta de trabalho na perspectiva da economia solidária no campo da saúde mental também é um importante dispositivo emancipatório. Emancipação social aqui entendida como resgate da dignidade, sentimento de pertencimento, cidadania e autonomia (SANTOS, 2016). Para Cattani (2003, p. 130), o “conceito de emancipação social vincula-se ao de autonomia” e está relacionado ao acesso aos direitos fundamentais, que foi sempre muito limitado às pessoas em sofrimento psíquico. Nesse sentido, os empreendimentos econômicos solidários (EES) apresentam um potencial emancipatório, impulsionando a subjetivação, autonomia, inclusão social, exercício de direitos e cidadania.

Diante do exposto e levando em consideração a história recente da articulação entre saúde mental e economia solidária, emergiu nas pesquisadoras a seguinte questão de pesquisa: Quais as características das produções sobre economia solidária e saúde mental?

OBJETIVOS

OBJETIVO GERAL

Caracterizar e analisar a literatura relevante sobre economia solidária e saúde mental.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar os referenciais teóricos e conceitos adotados nos estudos;
- Identificar a natureza dos estudos;
- Caracterizar os estudos quanto ao tipo, metodologia adotada, referencial de análise de dados etc.

METODOLOGIA

Trata-se de uma revisão de escopo da literatura nacional e internacional acerca da saúde mental e economia solidária. O estudo de escopo tem como objetivo mapear os principais conceitos que apoiam determinada área de conhecimento, examinar a extensão, alcance e natureza da investigação, sumarizar, divulgar os dados da investigação e identificar as lacunas de pesquisas existentes (ARKSEY; O'MALLEY, 2005).

As buscas foram realizadas no mês de fevereiro de 2019 atualizadas em janeiro de 2021 nas seguintes bases de dados: Applied Social Sciences Index & Abstracts (ASSIA); Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD); Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS); Portal de Periódicos da CAPES; PsycINFO (APA); SciELO.org; Scopus (Elsevier); Sociological Abstracts (ProQuest); e Web of Science.

Foram incluídos estudos publicados na íntegra, de forma gratuita nos idiomas inglês, espanhol e português, utilizando descritores, os quais foram combinados aplicando o operador booleano "AND". As combinações usadas para construir a busca foram: em português "saúde mental" AND "economia solidária"; em inglês "*mental health*" AND "*solidarity economy*"; e em espanhol "*salud mental*" AND "*economia social y solidaria*".

Os critérios de inclusão das produções levaram em conta a presença e combinação dos descritores no título, palavras-chave ou resumo, sua relevância e a articulação entre os temas de interesse. Não foi determinado um período, em anos, para as produções, devendo ser todas incluídas no estudo.

O quadro abaixo apresenta as etapas de localização das produções que foram analisadas.

Quadro 1: Trajetória de busca das produções.

Descrição	Quantidade
Total de produções encontradas	300
Textos completos não disponíveis (retirados do estudo)	6
Produção de acesso não gratuito (retirados do estudo)	1
Produções duplicadas (retiradas do estudo)	171
Produções excluídas mediante aplicação dos critérios de inclusão	67
Artigos publicados em dois idiomas (analisados os publicados em Português)	2
Tese ou dissertação com produção de artigo (analisados os artigos)	4
Total de Produções	49

Elaboração: autoras

Após a primeira seleção, foi realizada a leitura criteriosa dos resumos das 49 produções, tendo em vista os objetivos do estudo e os critérios de inclusão pré- estabelecidos. Quando o resumo não era esclarecedor, recorríamos ao texto na íntegra, evitando assim, descartar estudos importantes. Das 49 produções, foram elencadas 44 para a próxima etapa da revisão, de leitura na íntegra e sumarização dos estudos.

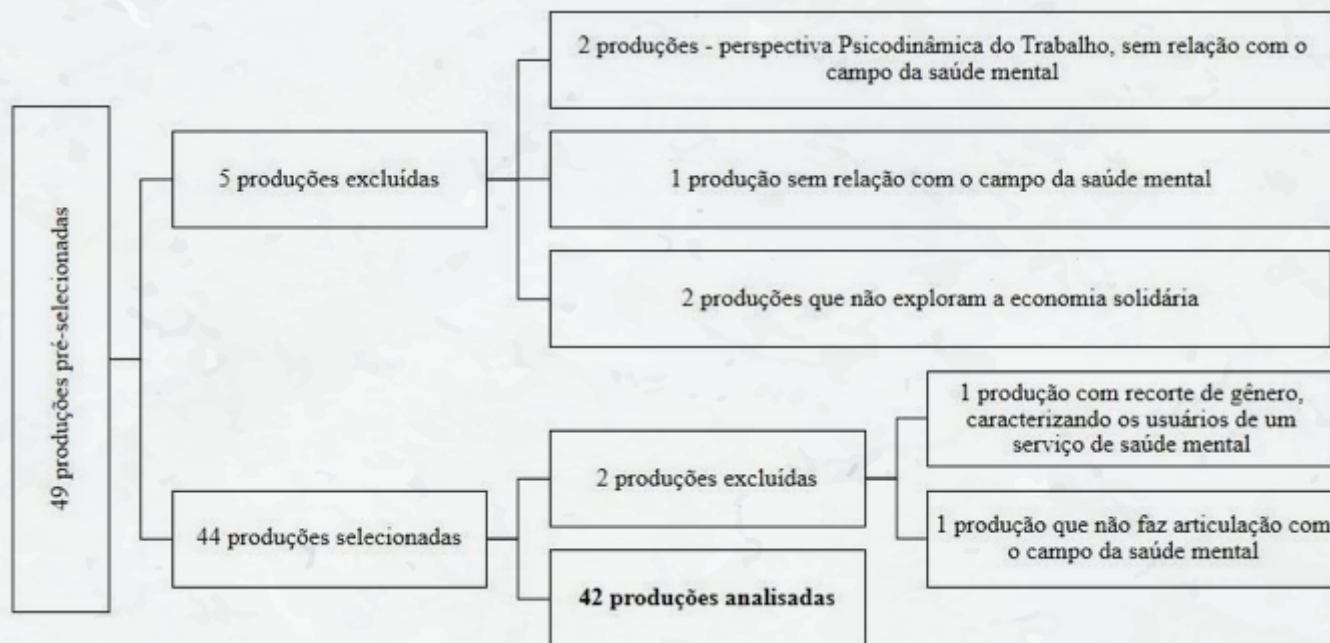
As produções sem relação com a saúde mental ou com a economia solidária ou que abordam a perspectiva da Psicodinâmica do Trabalho não foram incluídas por não atenderem aos objetivos e foco do estudo.

Posteriormente, foi elaborada uma planilha no Microsoft Excel para, após a leitura criteriosa das mesmas na íntegra a fim de finalizar a seleção, categorizar os estudos selecionados. Foram extraídas informações necessárias como população participante, relação com serviços, metodologia, objetivos, principais resultados, conceitos abordados e referenciais teóricos adotados nos estudos.

Após a leitura criteriosa e sumarização das produções na íntegra, ainda foram excluídos mais dois estudos: um por se tratar de um recorte de gênero, no qual os autores caracterizam os usuários de um serviço de saúde mental, não fazendo uma discussão sobre trabalho e/ou economia solidária; e um que não faz articulação com a saúde mental, uma vez que os grupos de inclusão social pelo trabalho analisados não são específicos do âmbito da saúde mental, perfazendo um total de 42 produções analisadas.

A figura a seguir indica o número de produções excluídas e os motivos desta exclusão:

Figura 1: Fluxograma do processo de seleção dos estudos.



Elaboração: autoras

A localização das 42 produções nas bases de dados estão apresentadas no quadro 2, lembrando que 7 produções foram localizadas em múltiplas bases de dados.

Quadro 2: Quantidade de produções localizadas em cada base de dados.

BASE	QUANTIDADE
BDTD	17
Portal de Periódicos CAPES	24
PsycINFO / APA	1
SciELO	8
Scopus	3
Web of Science	6

Elaboração: autoras

Foi realizada a análise descritiva, uma vez que esta proporciona uma visão do comportamento geral do conjunto de dados em relação ao objetivo do estudo (BUSSAB; MORETTIN, 1987).

RESULTADOS

Como resultados desta revisão, foram selecionadas 42 produções para a análise e as informações preliminares sobre elas estão apresentadas no quadro 3.

Quadro 3: Caracterização das produções analisadas.

TIPO DE PRODUÇÃO	TÍTULO DA PUBLICAÇÃO	AUTORES	PERIÓDICO OU UNIVERSIDADE	ANO DE PUBLICAÇÃO
Dissertação	As necessidades de saúde da perspectiva dos usuários de um serviço comunitário de saúde mental	MOTA, T.D.	Universidade de São Paulo	2007
Dissertação	Saúde mental e trabalho: transversalidade das políticas e o caso de Juiz de Fora	MENDES, S.M.O.	Universidade Federal de Juiz de Fora	2007
Dissertação	A experiência de trabalho de usuários de um CAPS, integrantes de um empreendimento econômico solidário - construindo vidas e possibilidades	MILIONI, D.B.	Universidade Federal de São Carlos	2009
Dissertação	Cooperativas sociais no Brasil: debates e práticas na tecitura de um campo em construção	MARTINS, R.C.A.	Universidade de Brasília	2009
Dissertação	O livro de receitas d´O Bar Bibitantã - conquistas e desafios na construção de um empreendimento econômico solidário na rede pública de atenção à saúde mental no município de São Paulo	BALLAN, C.	Universidade de São Paulo	2010
Dissertação	A trajetória do portador de sofrimento psíquico no processo de desinstitucionalização: história oral	SILVA, P.M.C.	Universidade Federal da Paraíba	2012

TIPO DE PRODUÇÃO	TÍTULO DA PUBLICAÇÃO	AUTORES	PERIÓDICO OU UNIVERSIDADE	ANO DE PUBLICAÇÃO
Dissertação	Interface entre políticas públicas de saúde mental e economia solidária: a inserção socioprodutiva de pessoas com transtornos mentais	CANCELA, A.G.R.	Universidade Federal do Pará	2012
Dissertação	Saúde mental e economia solidária: trabalho como dispositivo de autonomia, rede social e inclusão	PACHECO, M.L.	Universidade de Brasília	2013
Dissertação	Economia solidária e a produção de cidadania na saúde mental: um estudo dos dispositivos de inclusão social pelo trabalho no estado de São Paulo	PINHO, K.L.R.	Universidade Federal de São Carlos	2015
Dissertação	Inclusão social pelo trabalho: estudo comparativo entre as políticas públicas de saúde mental do Brasil e da Inglaterra	SANTOS, L.B.H.	Universidade de São Paulo	2016
Dissertação	Saúde mental e economia solidária: construindo estratégias de reabilitação psicossocial	ALVES, G.O.	Universidade Federal de Santa Catarina	2016
Dissertação	Economia solidária e inclusão social pelo trabalho no campo da saúde mental: identificando potencialidades e fragilidades	MAZARO, L.M.	Universidade Federal de São Carlos	2017
Dissertação	Desafios da intersectorialidade entre trabalho e saúde mental	SAYEG, E.	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	2017
Dissertação	Saúde mental e trabalho: reconstrução da identidade e emancipação social	LIMA, C.M.A.	Universidade Estadual de Campinas	2019

TIPO DE PRODUÇÃO	TÍTULO DA PUBLICAÇÃO	AUTORES	PERIÓDICO OU UNIVERSIDADE	ANO DE PUBLICAÇÃO
Tese	Análise da política do ministério da saúde do Brasil para a atenção integral dos usuários de álcool e outras drogas	PEREIRA, M.O.	Universidade de São Paulo	2009
Tese	Trabalho, reabilitação psicossocial e rede social: concepções e relações elaboradas por usuários de serviços de saúde mental envolvidos em projetos de inserção laboral	LUSSI, I.A.O.	Universidade de São Paulo	2009
Tese	Saúde mental, economia solidária e cooperativismo social - políticas públicas de reconhecimento e acesso ao trabalho (2004-2013)	MARTINS, R.C.A.	Universidade de Brasília	2014
Artigo	Reflexão acerca das políticas públicas brasileiras na óptica do pós-colonialismo	PEREIRA, M.O.; BARROS, S.; OLIVEIRA, M.A.F.	Revista de Enfermagem da UFPE Online	2010
Artigo	Saúde mental e trabalho: diálogos sobre direito, desejo e necessidade de acesso	SILVA, A.P.D.; FERIGATO, S.H.	Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional da UFSCar	2017
Artigo	Articulação das políticas públicas de saúde mental e economia solidária - iniciativas de geração de trabalho e renda	OLIVEIRA, F.B.; MOREIRA, M.R.C.; LIMA JUNIOR, J.F.; NASCIMENTO, D.C.; SILVA, F.M.S.; ANTUNES, J.	HOLOS	2018
Artigo	Economia solidária como estratégia de inclusão social pelo trabalho no campo da saúde mental: panorama nacional	MAZARO, L.M.; MATSUKURA, T.S.; LUSSI, I.A.O.	Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional	2020

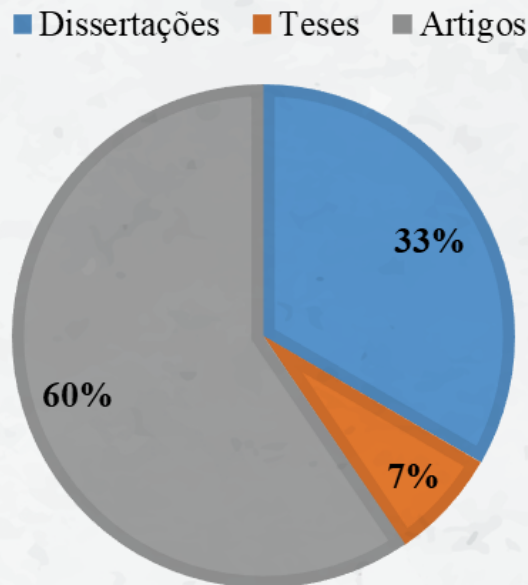
TIPO DE PRODUÇÃO	TÍTULO DA PUBLICAÇÃO	AUTORES	PERIÓDICO OU UNIVERSIDADE	ANO DE PUBLICAÇÃO
Artigo	Economia solidária como meio de inclusão social no serviço de saúde mental de Teixeira de Freitas, BA	NOGUEIRA, G.B.; FERREIRA, R.B.R.	Revista Mosaicum	2020
Artigo	Economia solidária, saúde mental e arte/cultura: promovendo a racionalidade política dos comuns	VERONESE, M.V.	Polis, Revista Latinoamericana	2020
Artigo	Saúde mental e economia solidária: a família na inclusão pelo trabalho	FILIZOLA, C.L.A.; TEIXEIRA, I.M.C.; MILIONI, D.B.; PAVARINI, S.C.I.	Revista da Escola de Enfermagem da USP	2011
Artigo	Cooperativismo social: notas etnográficas sobre a invenção e regulação de políticas públicas	SARTORI, L.	Ponto URBE - Revista do Núcleo de Antropologia Urbana da USP	2011
Artigo	Empresa social e economia solidária: perspectivas no campo da inserção laboral de portadores de transtorno mental	LUSSI, I.A.O.; PEREIRA, M.A.O.	Revista da Escola de Enfermagem da USP	2011
Artigo	O significado do trabalho para usuários de serviços de saúde mental inseridos em projetos de geração de renda vinculados ou não ao movimento da economia solidária	LUSSI, I.A.O.; MORATO, G.G.	Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar	2012
Artigo	A experiência de incubar um empreendimento solidário formado por usuários de saúde mental	ROJO, P.T.; FILIZOLA, C.L.A.; ZERBETTO, S.R.; CORTEGOSO, A.L.	Revista Ciência & Saúde	2012
Artigo	Articulação saúde mental e economia solidária: relato de projeto de inclusão social	PEDROZA, A.P.; OLIVEIRA, F.B.; FORTUNATO, M.L.; SOARES, P.F.C.	Revista da Rede de Enfermagem do Nordeste (RevRene)	2012

TIPO DE PRODUÇÃO	TÍTULO DA PUBLICAÇÃO	AUTORES	PERIÓDICO OU UNIVERSIDADE	ANO DE PUBLICAÇÃO
Artigo	A economia solidária na inclusão de usuários de álcool e outras drogas: reflexões a partir da análise de experiências em Minas Gerais e São Paulo	BARRETO, R.O.; LOPES, F.T.; PAULA, A.P.	Cadernos de Psicologia Social do Trabalho	2013
Artigo	Economia solidária e reabilitação vocacional no campo da drogadição: possibilidades e limites das práticas atuais	BONADIO, A.N.; SILVEIRA, C.	Saúde e Sociedade	2013
Artigo	Políticas públicas de saúde mental e economia solidária: construção de uma nova concepção	LIMA, I.B.; SILVA, J.E.; CRUZ, S.S.	Revista de Enfermagem da UFPE Online	2013
Artigo	Loucura e trabalho no encontro entre saúde mental e economia solidária	ANDRADE, M.C.; BURALI, M.A.M.; VIDA, A.; FRANSOZIO, M.B.B.; SANTOS, R.Z.	Psicologia: Ciência e Profissão	2013
Artigo	Enfrentamentos e construção de projetos de trabalho para a superação da laborterapia	KINKER, F.S.	Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar	2014
Artigo	Da orientação profissional à inserção laboral de usuários de serviços de saúde mental em empreendimentos econômicos solidários	SILVA, L.G.; CORTEGOSO, A.L.; LUSSI, I.A.O.	Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar	2014
Artigo	O encontro da loucura com o trabalho: concepções e práticas no transcurso da história	ANDRADE, M.C.; COSTA-ROSA, A.	Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia	2014
Artigo	Economia solidária, saúde mental e prática do terapeuta ocupacional: relatos de participantes de um grupo de geração de trabalho e renda	FERRO, L.F.; MACEDO, M.; LOUREIRO, M.B.	Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar	2015

TIPO DE PRODUÇÃO	TÍTULO DA PUBLICAÇÃO	AUTORES	PERIÓDICO OU UNIVERSIDADE	ANO DE PUBLICAÇÃO
Artigo	Saúde mental e economia solidária: a experiência de usuários e trabalhadores de um CAPS II	CAMPOS, O.O.; MAGALHÃES, Y.B.; KIKUCHI, P.; JABUR, P.A.C.; REBOUÇAS, F.; PINHEIRO, G.M.	Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar	2015
Artigo	Saúde mental e economia solidária: cartografias do seu discurso político	SANTIAGO, E.; YASUI, S.	Psicologia & Sociedade	2015
Artigo	Iniciativas de geração de trabalho e renda, economia solidária e terapia ocupacional: aproximações possíveis e construções necessárias	MORATO, G.G.; LUSSI, I.A.O.	Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar	2015
Artigo	Sentidos e processos psicossociais envolvidos na inclusão pelo trabalho na saúde mental	MORAES, R.C.P.; CASTRO-SILVA, C.R.	Psicologia: Ciência e Profissão	2016
Artigo	Oficinas de geração de trabalho e renda na atenção psicossocial: reflexões sobre um equipamento e suas produções de cuidado	RODRIGUES, A.C.; YASUI, S.	Cadernos Brasileiros de Saúde Mental	2016

Fonte: autoras

Estas foram as 42 produções analisadas, todas publicadas na língua portuguesa. Apesar das buscas terem sido realizadas nos três idiomas, os resultados foram exclusivamente na língua portuguesa e o gráfico abaixo apresenta a divisão das produções.

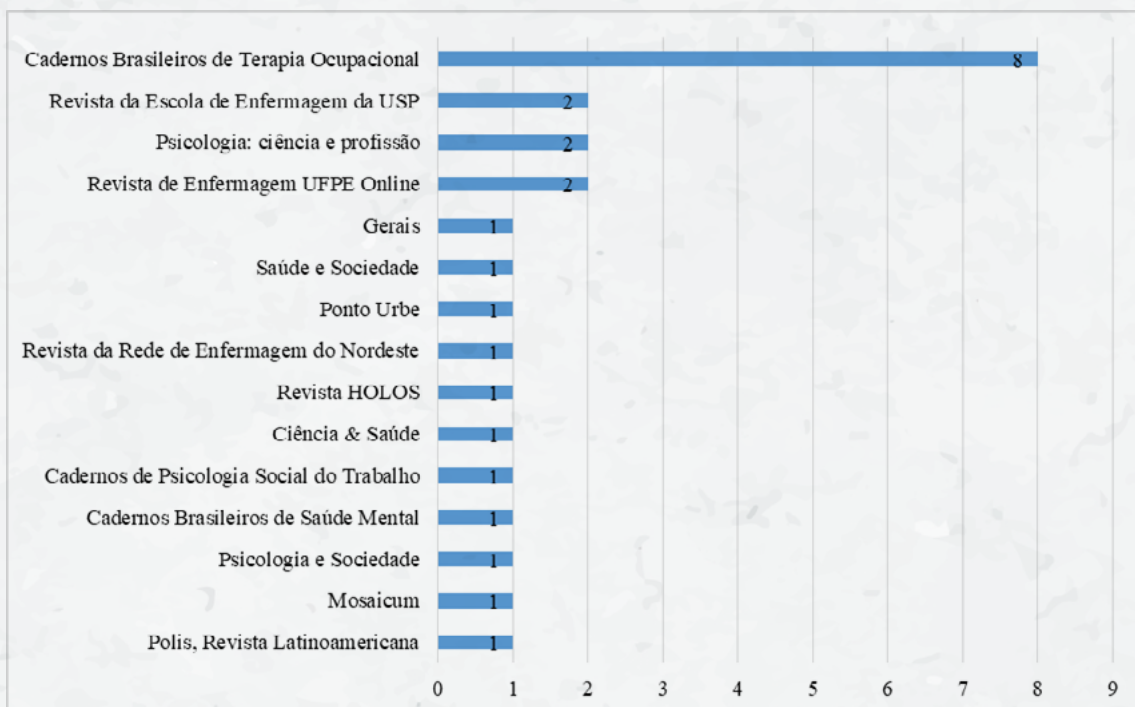
Gráfico 1: Distribuição das frequências das produções de acordo com sua caracterização.

Elaboração: autoras

Em relação às universidades onde foram desenvolvidas as dissertações, têm-se: 3 na Universidade de São Paulo, 3 na Universidade Federal de São Carlos, 2 na Universidade de Brasília, 1 na Universidade Federal de Juiz de Fora, 1 na Universidade Federal de Santa Catarina, 1 na Universidade Federal do Pará, 1 na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1 na Universidade Federal da Paraíba e 1 na Universidade Estadual de Campinas. Em relação às teses, 2 foram desenvolvidas na Universidade de São Paulo e 1 na Universidade de Brasília.

Sobre os periódicos onde foram publicados os artigos, têm-se: 6 publicações realizadas nos Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar e 2 artigos publicados nos Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional. Lembrando que se trata do mesmo periódico, uma vez que os Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar passou a se chamar Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional a partir de 2017. Assim, este periódico ganha destaque com o total de 8 publicações. Os demais periódicos aparecem em menor proporção e a relação completa pode ser observada no gráfico a seguir.

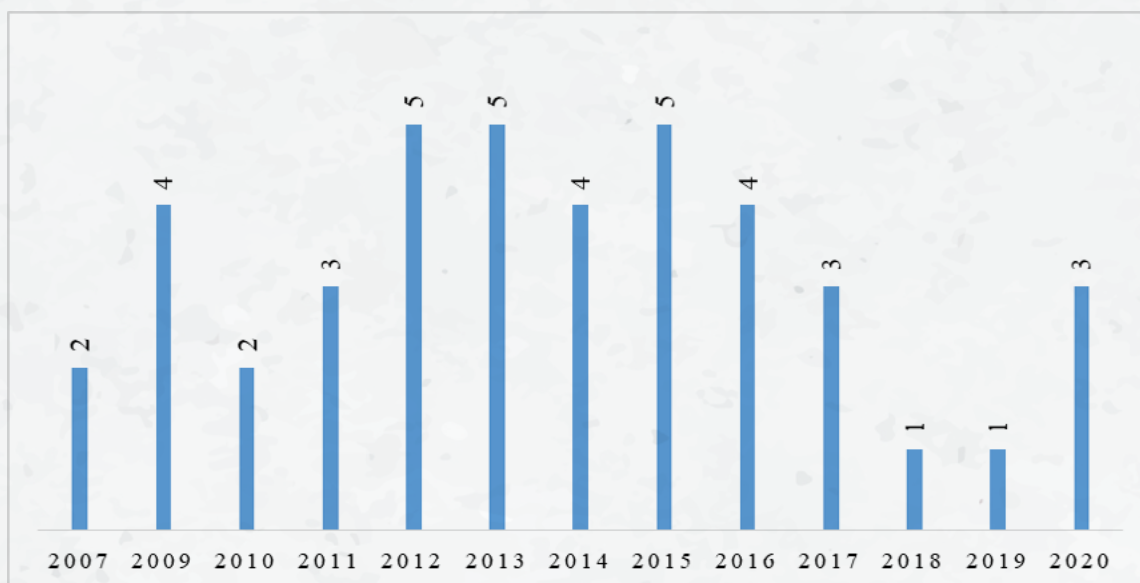
Gráfico 2: Distribuição das frequências dos artigos de acordo com os periódicos de publicação.



Elaboração: autoras

No que se refere ao ano das publicações, o período variou entre 2007 e 2020 e a distribuição ao longo do tempo pode ser observada no gráfico abaixo.

Gráfico 3: Distribuição das frequências das produções de acordo com o ano de publicação.

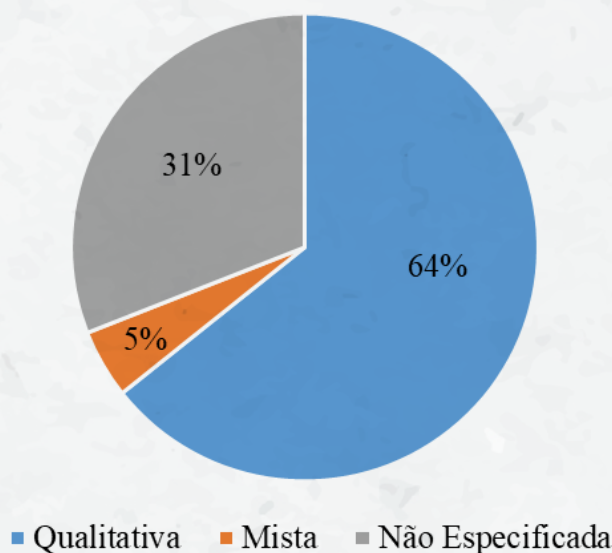


Elaboração: autoras

Todas as produções são posteriores a 2004, ano em que houve a aproximação entre os movimentos da Reforma Psiquiátrica e da Economia Solidária, por meio da articulação entre a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, do Ministério do Trabalho e Emprego, e a Coordenação Nacional de Saúde Mental, do Ministério da Saúde (SINGER; SCHIOCHET, 2014). Tal parceria foi firmada com a finalidade de estimular o desenvolvimento das experiências de inclusão social pelo trabalho na área da saúde mental (BRASIL, 2005b) e, conseqüentemente, observamos que incentivou o interesse por estudos na área.

Em relação à natureza dos estudos, há predomínio da abordagem qualitativa, como é possível observar no gráfico 4.

Gráfico 4: Distribuição das frequências das produções de acordo com a natureza dos estudos.

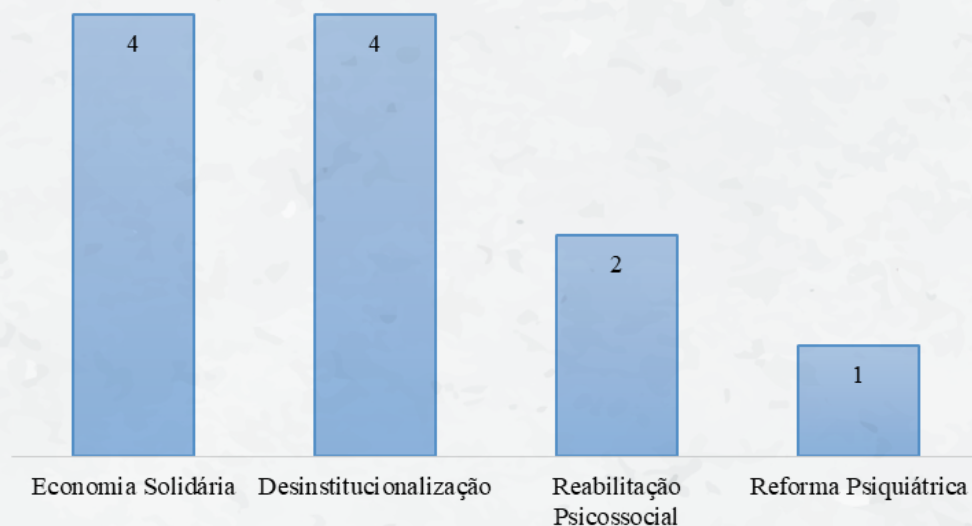


Elaboração: autoras

A abordagem qualitativa foi adotada em 27 das 38 produções; a abordagem mista foi utilizada em 2 produções e nas 13 produções restantes, embora não esteja denominada a abordagem utilizada, após leitura criteriosa é possível inferir que se tratam de pesquisas de abordagem qualitativa, especialmente, a partir da análise do percurso metodológico, desenho e resultados dos estudos.

O gráfico 5 apresenta os principais referenciais teóricos adotados pelos autores dos estudos.

Gráfico 5: Distribuição das frequências das produções de acordo com os referenciais teóricos adotados.



Elaboração: autoras

Com exceção da economia solidária, os demais referenciais adotados apresentam interlocução entre si, apontando a mudança de paradigma e as mudanças que ocorreram no cuidado em saúde mental. A desinstitucionalização foi, no processo histórico da Reforma Psiquiátrica, a principal referência para a desconstrução das práticas manicomiais e segregadoras, propondo um cuidado em liberdade. E a Reabilitação Psicossocial orientou as práticas de cuidado desde o início do processo da Reforma Psiquiátrica (HIRDES, 2009).

Há outros referenciais teóricos referidos pelos autores, tais como Sociologia das Ausências e Sociologia das Emergências e Pós-Colonialismo, ambos fundamentados na obra de Boaventura de Sousa Santos; Teoria Foucaultiana; Psicologia Social Comunitária, Esquizoanálise e Sociologia Crítica. Há ainda 24 estudos que não explicitam o referencial teórico adotado e, diante desse cenário, ressaltamos que tal achado pode sinalizar uma lacuna no conhecimento produzido.

Os diferentes conceitos adotados nas produções também foram analisados, perfazendo os objetivos deste estudo e merecem destaque: economia solidária, reabilitação psicossocial, trabalho, desinstitucionalização, inclusão social, reforma psiquiátrica, empresa social, inclusão social pelo trabalho, cooperativismo social, emancipação social e tecnologia social. A figura abaixo apresenta os conceitos adotados nos estudos por meio do recurso da nuvem de palavras, uma representação visual que possibilita determinar sua proeminência relativa.

Figura 2: Nuvem de palavras representando a proeminência dos conceitos utilizados nos estudos.

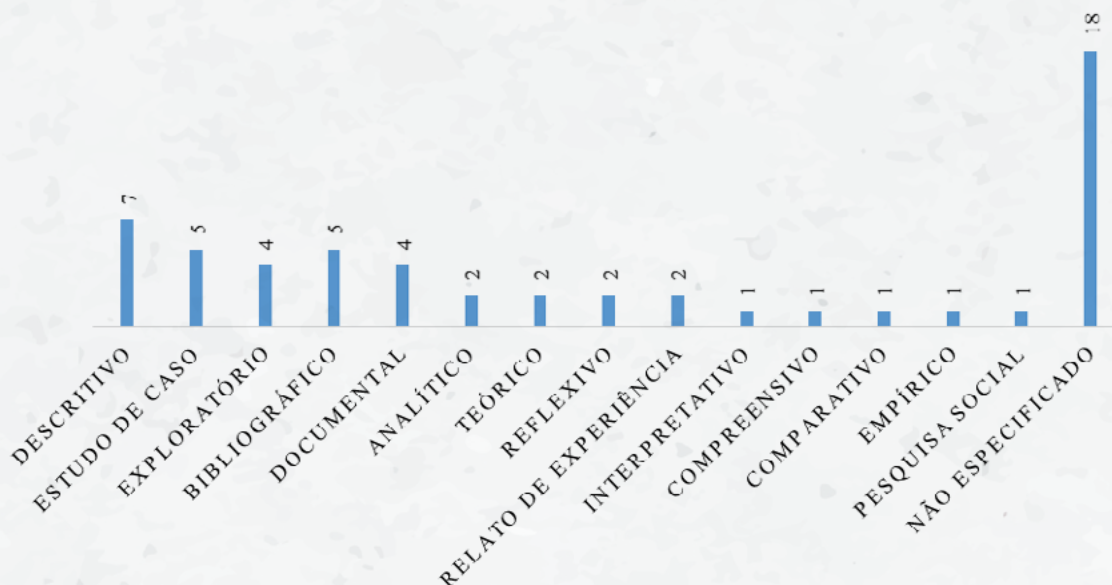


Elaboração: autoras

Observamos, ao longo da análise dos estudos, que alguns referenciais teóricos adotados por determinados estudos são tratados como conceitos embaixadores em outros. No entanto, nem sempre fica explícito no texto quais as incursões teóricas adotadas, o que também pode refletir uma lacuna no conhecimento produzido.

Em relação à caracterização das produções no que se refere aos tipos de estudo, observamos uma variedade deles, conforme apresentado no gráfico que se segue.

Gráfico 6: Distribuição das frequências das produções de acordo com os tipos de estudo.



Elaboração: autoras

Quanto as fontes de dados, evidenciamos o uso de entrevistas em 19 estudos e de fontes documentais em 13 produções. Salientamos que 10 das 38 produções referem-se exclusivamente a estudos teóricos e/ou documentais e/ou reflexões críticas, não envolvendo a participação de seres humanos. São pesquisas extremamente relevantes que ajudam a compor o arcabouço epistemológico do campo, como se observa a seguir.

Pereira, Barros e Oliveira (2010) realizaram um estudo descritivo com revisão bibliográfica dos documentos do Ministério da Saúde e de publicações disponíveis nas bibliotecas virtuais em saúde para descrever as políticas públicas de saúde mental brasileiras e realizar uma reflexão sob a ótica do referencial do Pós-Colonialismo, fundamentada na obra do sociólogo português Boaventura de Sousa Santos. Os resultados demonstram que as políticas públicas de saúde mental estão alicerçadas na Reforma Psiquiátrica brasileira; a economia solidária é uma estratégia contra-hegemônica que, para além da geração de renda, possibilita a conquista de autonomia; e estratégias emancipatórias para pessoas em sofrimento psíquico devem ser construídas com a participação de diferentes representantes sociais, considerando as diferenças sociais e culturais do Brasil.

Lussi e Pereira (2011) realizaram um estudo teórico no qual refletem sobre as concepções teóricas relativas à inserção laboral, para explorar o campo da inclusão de pessoas em sofrimento psíquico no trabalho. Para tanto, escolheram os conceitos de empresa social e de economia solidária como fundamentais para o estudo e concluem afirmando que, no cenário brasileiro, a (re)inserção destas pessoas no trabalho acontece por meio da economia solidária. Empresa social e economia solidária são conceitos que contribuem, em grande medida, para o processo de inclusão de pessoas em sofrimento psíquico no trabalho.

Sartori (2011) faz um relato etnográfico sobre sua participação no seminário intitulado Reflexões sobre as Diferentes Experiências de Cooperativismo Social, ocorrido em Campinas/SP, no dia 11 de novembro de 2010. Nele, a autora apresenta as relações entre os diferentes atores e suas reivindicações extraídas de suas experiências locais de trabalho e economia solidária. O relato destaca a mobilização dos atores em prol da atualização da Lei de Cooperativas Sociais, uma vez que não condizia com a realidade vivenciada por eles e, por meio da organização de um espaço coletivo, estabelecem mediação entre suas necessidades e o poder público estatal.

Bonadio e Silveira (2013) estudaram as potencialidades do trabalho na recuperação de pessoas com uso problemático de álcool e outras drogas. Para tanto, analisaram os princípios da reabilitação vocacional praticada no contexto internacional e as diretrizes brasileiras para a inclusão social desta população por meio do trabalho. Analisaram, ainda, comparativamente as matrizes conceituais, conceitos de saúde e o potencial emancipatório em ambos os panoramas. Para tanto, realizaram uma revisão bibliográfica em bases de dados da área da saúde e coletaram informações sobre as diretrizes brasileiras em publicações oficiais disponibilizadas por meio eletrônico pelo Ministério da Saúde e Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil. Ao final, concluíram que a reabilitação vocacional adotada na Europa e na América do Norte busca a (re)colocação de usuários de serviços de saúde mental preferencialmente no mercado formal, pelo viés da doença. Por outro lado, as diretrizes brasileiras baseiam-se nos princípios do cooperativismo e da economia solidária, priorizando o ser humano em detrimento de suas limitações.

Lima, Silva e Cruz (2013) realizaram um estudo descritivo sobre o percurso das políticas públicas de saúde mental e economia solidária a fim de discutir a importância do desenvolvimento eficaz de tais políticas como uma proposta alternativa de organização de trabalho orientada à reabilitação psicossocial de pessoas em sofrimento psíquico. Ao final do estudo, foi possível afirmar que a economia solidária, além de possibilitar às pessoas em sofrimento psíquico a oportunidade de se tornarem trabalhadores solidários, viabiliza as tomadas de decisões e a gestão de sua própria vida.

Kinker (2014) tece uma reflexão sobre as contradições e o suposto potencial reabilitador da laborterapia a partir da experiência desenvolvida pelo Núcleo do Trabalho Programa de Saúde Mental da cidade de Santos/SP, no período de 1989 a 1996. O autor faz uma crítica à laborterapia apontando, em contraposição, as potencialidades dos projetos coletivos de trabalho como uma nova forma de sociabilidade do trabalho, tendo como chave de leitura a perspectiva teórica da desinstitucionalização de Rotelli, De Leonardis e Mauri e a discussão da complexidade de Morin.

Andrade e Costa-Rosa (2014) realizaram um estudo teórico sobre o encontro da loucura com o trabalho nos moldes da atenção em saúde mental, cujo objetivo foi conhecer e compreender as concepções e práticas produzidas nesse sentido sob a ótica da Psiquiatria, da Psiquiatria Social e de Setor e da Psicoterapia Institucional na França, da Psiquiatria Democrática Italiana e da Reforma Psiquiátrica brasileira. Para além disso, os autores dedicaram-se ainda à articulação entre saúde mental e economia solidária no cenário brasileiro. Na análise dos autores, o trabalho caracterizou-se como uma estratégia de confronto e luta nos períodos de crise nos paradigmas históricos da loucura. Todavia, o cenário brasileiro se contrapõe à essa estratégia, uma vez que, na rotina dos serviços de saúde mental, coexistem práticas hegemônicas da psiquiatria e práticas das reformas psiquiátricas, que ora associam loucura e trabalho e ora os dissociam. Essa realidade pode ser observada também na articulação entre saúde mental e economia solidária, devendo servir de alerta para a prevenção da reedição de antigas práticas perversas de inclusão no cenário atual que aponta para novas possibilidades de transformação no encontro da loucura com o trabalho.

Santiago e Yasui (2015) refletem sobre o trabalho na perspectiva da economia solidária como estratégia de atenção em saúde mental. Utilizaram-se, para tanto, da cartografia, por meio de documentos, e de alguns operadores analíticos de Foucault (biopolítica, governamentalidade, normalização) e mapearam as forças e enfrentamentos que permearam a constituição da política pública brasileira de saúde mental e economia solidária. As análises demonstram a ambiguidade nos documentos em relação ao conceito de trabalho; a variedade de expressões para denominar o trabalho; a valorização da inserção no mercado formal de trabalho; e a escassez de estratégias políticas que garantam a sustentabilidade das experiências práticas. Por outro lado, a economia solidária se destaca no campo da saúde mental por valorizar o trabalho enquanto possibilidade de estar no social de maneira mais integral.

Santos (2016) realiza uma análise documental a fim de comparar as leis, portarias, decretos, declarações, resoluções, registros oficiais, estratégias e diretrizes que a Inglaterra e o Brasil utilizaram para incluir socialmente as pessoas em sofrimento psíquico, por meio do trabalho. No contexto inglês, os resultados evidenciam a existência do programa *Individual Placement and Support* (IPS), com essência predominantemente econômica, que realiza a inclusão social no mercado formal e competitivo de trabalho. Já no cenário brasileiro, a inclusão social pelo trabalho no âmbito da saúde mental é orientada pelos princípios da economia solidária, cujo foco é predominantemente social. Por fim, Oliveira, Moreira, Lima Júnior, Nascimento *et al.* (2018) identificaram o número de iniciativas de inclusão social pelo trabalho e EES do campo da saúde mental, com destaque para a região Nordeste e o estado do Ceará. Para tanto, utilizaram dados disponibilizados pelo Ministério da Saúde, por meio do Cadastro de Iniciativas de Inclusão Social pelo Trabalho, da Coordenação Geral de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas/DAPES/MS, Informativo Eletrônico de Dados sobre a Política Nacional de Saúde Mental/2015. Os resultados apontam que havia 1.008 experiências de inclusão social pelo trabalho, no Brasil, no período entre 2005 e 2013. Destas, 330 localizadas na região Nordeste e 44 no estado do Ceará. Para além dos números, o estudo assegura que a proposta de inclusão social pelo trabalho na saúde mental é um dispositivo fundamental para a reabilitação psicossocial e de emancipação.

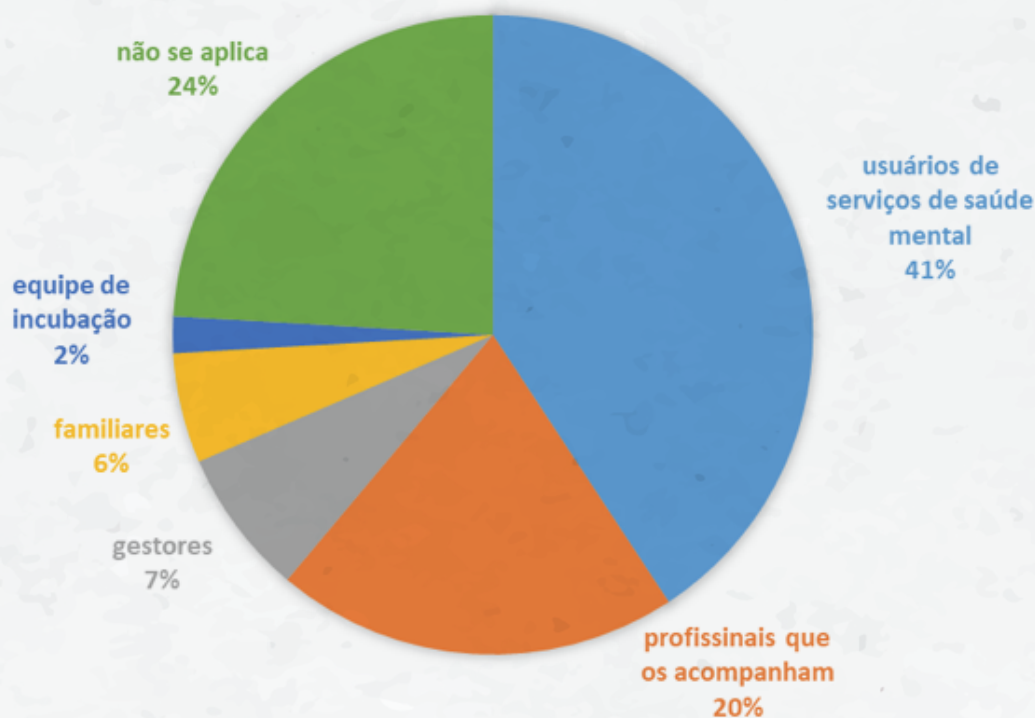
Como parte da caracterização das produções, acerca dos objetivos dos estudos analisados, identificamos que, em linhas gerais, estes relacionam-se a 3 subgrupos:

1. os que dedicam às análises documentais, seja de políticas públicas ou documentos oficiais de saúde mental, trabalho e renda, economia solidária, álcool e outras drogas. Discorrem sobre a construção, diretrizes, possibilidades e limites dessas políticas, especialmente àquelas relacionadas à saúde mental e economia solidária e a articulação entre elas. Há ainda aqueles que analisam documentos oficiais, tais como, leis, portarias, decretos, declarações e resoluções que articulam saúde mental e inclusão social pelo trabalho.

2. os que abordam questões relacionadas aos diferentes atores envolvidos (pessoas em sofrimento psíquico, profissionais, familiares, equipe de incubação) nas experiências de inclusão social pelo trabalho e suas vivências nesse percurso. Os estudos se propõem analisar as experiências de dispositivos estratégicos de inclusão social pelo trabalho no âmbito da saúde mental, a partir da concepção e vivência dos próprios usuários envolvidos em projetos de inclusão social pelo trabalho ou cooperativas sociais ou EES, de seus familiares e dos profissionais que acompanham tais iniciativas. **os que abordam os dispositivos de inclusão social pelo trabalho e/ou empreendimentos econômicos solidários**, seja em suas experiências, suas práticas, organização do trabalho, suas potencialidades e fragilidades, processo de incubação e deconsolidação.

Os participantes dos estudos também foram caracterizados e o gráfico 7 apresenta o resultado, perfazendo também um dos objetivos do presente estudo.

Gráfico 7: Distribuição das frequências das produções de acordo com os participantes.



Elaboração: autoras

Quanto às articulações com serviços, destacamos os 19 estudos cujos participantes estão vinculados aos Centros de Atenção Psicossocial: em 11 deles, a articulação se dá exclusivamente com o CAPS; em 4 há parcerias com CAPS e Centros de Convivência; em 3 deles há cooperação entre CAPS e Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares; e em 1 estudo há articulação com CAPS e coordenação estadual de saúde mental. Assim, o gráfico a seguir apresenta as articulações com os serviços de saúde mental identificadas nos estudos.

Gráfico 8: Distribuição das frequências das produções de acordo com as articulações com serviços.



Elaboração: autoras

As articulações com equipamentos de atenção à saúde mental são compreensíveis, em alguns casos, imprescindíveis para a consolidação e até manutenção de alguns EES. A literatura aponta que grande número dessas experiências nascem dentro desses locais, e “as atividades aparecem, em sua maioria, no formato de oficina, e, com frequência, os locais de realização destas são os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e os centros de convivência, que são dispositivos da política pública da reforma psiquiátrica” (ANDRADE; BURALI; VIDA; FRANZOZIO *et al.*, 2013, p. 185).

Em relação aos referenciais de análise de dados, adotados e definidos pelos autores das produções analisadas, observamos certa pluralidade com destaque para análise temática e/ou de conteúdo, como se observa no gráfico abaixo.

Gráfico 5: Distribuição das frequências das produções de acordo com os referenciais de análise.



Elaboração: autoras

Já em relação aos principais resultados das produções, estes foram analisados e categorizados, resultando em 3 categorias:

1. Identificando os pontos positivos da interlocução entre saúde mental e economia solidária. Os estudos apontam que o trabalho na perspectiva da economia solidária para pessoas em sofrimento psíquico é uma experiência de impacto positivo, além de um importante instrumento para efetivação da reforma psiquiátrica e dispositivo de reabilitação psicossocial.

2. Reconhecendo as fragilidades e desafios do processo de inclusão social pelo trabalho no campo da saúde mental. Embora os estudos ressaltem e valorizem os ganhos advindos do trabalho solidário no âmbito da saúde mental, há aqueles que apontam alguns de seus entraves. O que mais se destaca é o baixo retorno financeiro. Há ainda a carência de investimento, falta de recursos materiais, financeiros e de infraestrutura.

3. Observando as políticas públicas e documentos oficiais. Alguns avanços no processo de inclusão social pelo trabalho no campo da saúde mental foram conquistados por meio da instituição de políticas públicas específicas, porém, os estudos apontam a existência de algumas barreiras para o trabalho cooperativo.

É urgente a necessidade de implementação de políticas públicas que continuem promovendo a articulação entre saúde mental e economia solidária e contribuam para reflexões acerca do cuidado em saúde às pessoas em sofrimento psíquico e para a garantia do direito ao trabalho para esta população. Tão urgente também é a necessidade da implementação de mecanismos de capacitação e apoio para profissionais que atuam nessa área, além do desenvolvimento de uma estratégia de atuação em rede para os EES e iniciativas de inclusão social pelo trabalho como um caminho para a consolidação de uma política pública de economia solidária mais consistente (PEDROZA; OLIVEIRA; FORTUNATO; SOARES, 2012; SAYEG, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apontamos que este estudo atingiu os objetivos propostos, uma vez que foi possível identificar as produções que abordam a interlocução entre saúde mental e economia solidária, além de caracterizá-las segundo a natureza, referenciais teóricos e conceitos adotados, tipo, fonte de dados adotada, objetivos, caracterização dos participantes, articulações com serviços e referencial de análise de dados utilizados.

Ressaltamos que os resultados deste estudo de revisão de escopo são importantes, uma vez que não foram identificados estudos de revisão anteriores sobre tal temática e foi possível identificar e analisar o que se têm produzido nesse campo.

Ao longo da leitura dos trabalhos, identificamos algumas lacunas importantes na exposição da metodologia, especialmente no que se refere à utilização instrumental das técnicas e métodos de pesquisa qualitativos. Buscamos, de certa forma, recomendar o necessário exercício de vigilância dos pesquisadores, além do comprometimento com a reflexão autocrítica acerca das condições e limites de técnicas, conceitos, pressupostos e teorias empregadas no conhecimento que se constrói.

Foi possível identificar também algumas lacunas do conhecimento, às quais ficam sugestões para novos estudos na área, tais como:

1. Estudos que deem maior visibilidade às experiências dos usuários de saúde mental enquanto trabalhadores de EES e/ou de experiências de inclusão social pelo trabalho na perspectiva da economia solidária. São escassas as pesquisas que têm como foco a perspectiva destes atores, enquanto protagonistas de suas histórias;
2. Relatos de experiências exitosas de inclusão social pelo trabalho no campo da saúde mental na perspectiva da economia solidária, para além dos benefícios já conhecidos, descritos na literatura da área. Sabemos que a oportunidade de pessoas em sofrimento psíquico exercerem o direito ao trabalho é, prioritariamente, pela perspectiva da economia solidária e, portanto, tais relatos ainda são escassos;
3. Estudos que se debruçam a analisar os processos de autogestão desenvolvidos nestas experiências, principalmente, de seu potencial emancipador;
4. Diante desse cenário, sugerimos pesquisas que nos revelem como está a sustentabilidade dos empreendimentos do campo da saúde mental. Como têm se mantido, quais estratégias adotaram e assim por diante;
5. Estudos que aprofundem as reflexões acerca da economia solidária enquanto uma tecnologia social;
6. Estudos que aprofundem as reflexões acerca da economia solidária e processos emancipatórios.

Além disso, sugerimos também a atualização do banco de dados de iniciativas de inclusão social pelo trabalho e dos EES do campo da saúde mental, uma vez que sua última atualização específica ocorreu em 2010, por meio do Cadastro de Iniciativas de Inclusão Social pelo Trabalho (CIST), e também por meio do SIES, cuja última atualização se deu no período entre 2010 e 2013 (SIES 2010-2013) e, desde então ocorreram muitas mudanças no cenário brasileiro, com retrocessos, perdas de direitos e desmontes, inclusive a extinção da SE-

NAES e do próprio Ministério do Trabalho e Emprego, e a associação dos assuntos relacionados à economia solidária para a Secretariade Inclusão Social e Produtiva Urbana, do Ministério da Cidadania.

REFERÊNCIAS

ALVES, G.D.O. **Saúde mental e economia solidária: construindo estratégias de reabilitação psicossocial**. 2016. 126f. Dissertação (Mestrado em Saúde Mental e Atenção Psicossocial) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

ANDRADE, M.C.; BURALI, M.A.M.; VIDA, A.; FRANSOZIO, M.B.B. *et al.* Loucura e trabalho no encontro entre saúde mental e economia solidária. **Psicologia Ciência e Profissão**, v. 33, n. 1, p. 174-191, 2013.

ANDRADE, M.C.; COSTA-ROSA, A.D. O encontro da loucura com o trabalho: concepções e práticas no transcurso da história. **Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 7, n. 1, p. 27-41, jan-jun, 2014.

ARKSEY, H.; O'MALLEY, L. Scoping studies: towards a methodological framework. **International journal of social research methodology**, v. 8, n. 1, p. 19-32, 2005.

BALLAN, C. **O livro das receitas d´O Bar Bibitãntã: conquistas e desafios na construção de um empreendimento econômico solidário na rede pública de atenção àsaúde mental no município de São Paulo**. 2010. 195 f. Dissertação (Mestrado em Enfermagem Psiquiátrica) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BARRETO, R.O.; LOPES, F.T.; PAULA, A.P.P. A economia solidária na inclusão social de usuários de álcool e outras drogas: reflexões a partir da análise de experiências em Minas Gerais e São Paulo. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, v. 16, n. 1, p. 41-56, 2013.

BONADIO, A.N.; SILVEIRA, C. Economia solidária e reabilitação vocacional no campo da drogadição: possibilidades e limites das práticas atuais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 99-108, mar., 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. DAPE. Coordenação Geral de Saúde Mental. **Reforma psiquiátrica e política de saúde mental no Brasil**. Documento apresentado à Conferência Regional de Reforma dos Serviços de Saúde Mental: 15 anos depois de Caracas. OPAS. Brasília, 2005a. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Relatorio15_anos_Caracas.pdf. Acesso em 23 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de ações Programáticas Estratégicas. **Saúde mental e economia solidária: inclusão social pelo trabalho**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2005b. Disponível em: <http://www.ee.usp.br/departamento/nucleo/CComs/doc/Sm%20e%20economia%20solid%20ria.pdf>. Acesso em 27 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. SENAES. **Economia solidária, outra economia acontece: cartilha da campanha nacional de mobilização social**. Brasília: MTE, SENAES, FBES, 2007. Disponível em: <https://curriculumglobaleconomiasolidaria.com/wp-content/uploads/2017/08/cartilha-32pg-Economia-Solidaria-FBES-Cecip-web-071002.pdf>. Acesso em 28 jul. 2018.

BUSSAB, W.O.; MORETTIN, P.A. **Estatística básica**. São Paulo: Atual Editora, 1987.

CAMPOS, I.O.; MAGALHÃES, Y.B.; KIKUCHI, P.; JABUR, P.A.C. *et al.* Saúde mental e economia solidária: a experiência de usuários e trabalhadores de um CAPS II.

Cad. Ter. Ocup. UFSCar, São Carlos, v. 23, n. 2, p. 411-415, 2015.

CANCELA, A.G.R. **Interface entre políticas públicas de saúde mental e economiasolidária: a inserção socio-produtiva de pessoas com transtornos mentais.** 2012. 142f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

CATTANI, A.D. A outra economia: os conceitos essenciais. In: CATTANI, A.D. (Ed.). **A outra economia.** Porto Alegre: Veraz Editores, 2003, p. 9-14.

FERRO, L.F.; MACEDO, M.; LOUREIRO, M.B. Economia Solidária, Saúde Mental ea prática do terapeuta ocupacional: relatos de participantes de um grupo de geração de trabalho e renda. **Cad. Ter. Ocup. UFSCar**, São Carlos, v. 23, n. 1, p. 101-116, 2015.

FILIZOLA, C.L.A.; TEIXEIRA, I.M.C.; MILIONI, D.B.; PAVARINI, S.C.I. Saúde mental e economia solidária: a família na inclusão pelo trabalho. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 45, n. 2, p. 418-425, 2011.

HIRDES, A. Autonomia e cidadania na reabilitação psicossocial: uma reflexão. **Ciênc.saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 165-171, fev., 2009.

KINKER, F.S. Enfrentamentos e construção de projetos de trabalho para a superação dalaborterapia. **Cad. Ter. Ocup. UFSCar**, São Carlos, v. 22, n. 1, p. 49-61, 2014.

LIMA, C.M.A. **Saúde Mental e trabalho: reconstrução de identidade e emancipação social.** 2019. 210f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva: Políticas e Gestão em Saúde) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

LIMA, I.B.; SILVA, J.E.; CRUZ, S.S. Políticas públicas de saúde mental e economia solidária: construção de uma nova concepção. **Rev Enferm UFPE [on line]**, Recife, v.7, n. esp, p. 1008-15, mar., 2013.

LUSSI, I.A.O. **Trabalho, reabilitação psicossocial e rede social: concepções e relações elaboradas por usuários de serviços de saúde mental envolvidos em projetos de inserção laboral.** 2009. 171f. Tese (Doutorado em Enfermagem Psiquiátrica) - Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2009.

LUSSI, I.A.O.; MORATO, G.G. O significado do trabalho para usuários de serviços de saúde mental inseridos em projetos de geração de renda vinculados ou não ao movimento da economia solidária. **Cad. Ter. Ocup UFSCar**, São Carlos, v. 20, n. 3, p.369-380, 2012.

LUSSI, I.A.O.; PEREIRA, M.A. O. Empresa social e economia solidária: perspectivas no campo da inserção laboral de portadores de transtorno mental. **Rev Esc Enferm USP**, v. 45, n. 2, p. 515-521, 2011.

MARTINS, R.C.A. **Cooperativas sociais no Brasil: debates e práticas na tecitura de um campo em construção.** 2009. 193f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MARTINS, R.C.A. **Saúde mental, economia solidária e cooperativismo social:** políticas públicas de reconhecimento e acesso ao trabalho (2004-2013). 2014. 311f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

MAZARO, L.M. **Economia solidária e inclusão social pelo trabalho no campo da saúde mental:** identificando potencialidades e fragilidades. 2017. 226f. Dissertação (Mestrado em Terapia Ocupacional) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

MAZARO, L.M.; MATSUKURA, T.S.; LUSSI, I.A.O. Economia solidária como estratégia de inclusão social pelo trabalho no campo da saúde mental: panorama nacional. **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**, São Carlos, v. 28, n. 1, p.127-146, 2020.

MENDES, S.M.O. **Saúde mental e trabalho:** transversalidade das políticas e o caso de Juiz de Fora. 2007. 164f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2007.

MILIONI, D.B. **A experiência de trabalho de usuários de um CAPS, integrantes de um empreendimento solidário:** construindo vidas e possibilidades. 2009. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

MORAES, R.C.P.; CASTRO-SILVA, C.R. Sentidos e processos psicossociais envolvidos na inclusão pelo trabalho na saúde mental. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 36, n. 3, p. 748-762, jul-set, 2016.

MORATO, G.G.; LUSSI, I.A.O. Iniciativas de geração de trabalho e renda, economia solidária e terapia ocupacional: aproximações possíveis e construções necessárias. **Cad. Ter. Ocup. UFSCar**, São Carlos, v. 23, n. 4, p. 733-745, 2015.

MOTA, T.D. **As necessidades de saúde da perspectiva dos usuários de um serviço comunitário de saúde mental.** 2007. 117f. Dissertação (Mestrado em Enfermagem Psiquiátrica) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

NOGUEIRA, G.B.; FERREIRA, R.B.R. Economia solidária como meio de inclusão social no serviço de saúde mental de Teixeira de Freitas, BA. **Mosaicum**, ano 16, n. 31, p. 97-113, jan./jun, 2020.

OLIVEIRA, F.B.; MOREIRA, M.R.C.; LIMA JÚNIOR, J.F.; NASCIMENTO, D.C. *et al.* Articulação das políticas públicas de saúde mental e economia solidária - iniciativas de geração de trabalho e renda. **Holos**, ano 34, v. 6, p. 130-140, 2018.

PACHECO, M.L. **Saúde mental e economia solidária:** trabalho como dispositivo de autonomia, rede social e inclusão. 2013. 182f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Clínica e Cultura) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PEDROZA, A.P.; OLIVEIRA, F.B.; FORTUNATO, M.L.; SOARES, P.F.C. Articulação saúde mental e economia solidária: relato de projeto de inclusão social. **Revista da Rede de Enfermagem do Nordeste**, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 454-462, 2012.

PEREIRA, M.O. **Análise da política do Ministério da Saúde do Brasil para a atenção integral dos usuários de álcool e outras drogas.** 2009. 278f. Tese (Doutorado em Enfermagem) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PEREIRA, M.O.; BARROS, S.; OLIVEIRA, M.A.F. Reflexão acerca das políticas públicas brasileiras na óptica do pós-colonialismo. **Rev Enferm UFPE [on line]**, v. 4, n. 2, p. 283-91, jun, 2010.

PINHO, K.L.R. **Economia solidária e a produção de cidadania na saúde mental:** um estudo dos dispositivos de inclusão social pelo trabalho no estado de São Paulo. 2015.

134f. Dissertação (Mestrado em Ciência, Tecnologia e Sociedade) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.

RODRIGUES, A.C.; YASUI, S. Oficinas de geração de trabalho e renda na atenção psicossocial: reflexões sobre um equipamento e suas produções de cuidado. **Cadernos Brasileiros de Saúde Mental**, Florianópolis, v. 8, n. 20, p. 1-23, 2016.

ROJO, P.T.; FILIZOLA, C.L.A.; ZERBETTO, S.R.; CORTEGOSO, A.L.A experiência de incubar um empreendimento solidário formado por usuários de saúde mental.

Revista Ciência & Saúde, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 107-116, jul-dez, 2012.

SANTIAGO, E.; YASUI, S. Saúde mental e economia solidária: cartografias do seu discurso político. **Psicologia & Sociedade**, v. 27, n. 3, p. 700-711, 2015.

SANTOS, L.B.H. **Inclusão social pelo trabalho:** estudo comparativo entre as políticas públicas de saúde mental do Brasil e da Inglaterra. 2016. 123f. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SARTORI, L. Cooperativismo Social: notas etnográficas sobre a invenção e regulação de políticas públicas. **Ponto Urbe [on line]**. n. 8, 2011.

SAYEG, E. **Desafios da intersectorialidade entre trabalho e saúde mental.** 2017. 150f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

SILVA, A.P.D.; FERIGATO, S.H. Saúde mental e trabalho: diálogos sobre direito, desejo e necessidade de acesso. **Cad. Bras. Ter. Ocup.**, São Carlos, v. 25, n. 4, p. 803-816, 2017.

SILVA, L.G.; CORTEGOSO, A.L.; LUSSI, I.A.O. Da orientação profissional à inserção laboral de usuários de serviços de saúde mental em empreendimentos econômicos solidários. **Cad. Ter. Ocup. UFSCar**, São Carlos, v. 22, n. 2, p. 271-283, 2014.

SILVA, P.M.C. **A trajetória do portador de sofrimento psíquico no processo de desinstitucionalização:** história oral. 2012. 167f. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

SINGER, P.; SCHIOCHET, V. Economia solidária e saúde mental: a construção da política nacional de cooperativismo social. *In*: PINHO, K. L. R.; PINHO, L. P.; LUSSI,

I. A. O.; MACHADO, M. L. T. (org.). **Relatos de experiências em inclusão social pelo trabalho na saúde.** São Carlos: Compacta Gráfica e Editora, 2014.

VERONESE, M.V. Economia solidária, saúde mental e arte/cultura: promovendo a racionalidade política dos comuns. **Polis**, 57, p. 1-21, 2020.

GT 21: Culturas, Juventude e Política





Líderes:

- Alexandre Sette Abrantes Fioravante (Unicamp e Senac-SP)
- Andreia Leite Rodrigues (USP)
- Magnus Luiz Emmendoerfer (UFV)





Antipartidarismo, juventude e movimentos sociais: considerações e correlações

Anti-partyism, youth and social movements: considerations and correlations

Rogério de Oliveira Araújo UFPI¹

Olívia Cristina Perez UFPI²

1 Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPI

2 Prof.^a Dr. Da Universidade Federal do Piauí



RESUMO

A presente pesquisa se insere no campo de estudos da cultura política e tem como objetivo analisar a percepção quanto ao antipartidarismo dos jovens do Brasil, Chile e Colômbia engajados em movimentos sociais e estudantis. Foi utilizada metodologia qualitativa a partir de entrevistas semiestruturadas com 11 jovens, dos quais 6 são brasileiros, 3 chilenos e 2 colombianos. Os resultados apontaram que o antipartidarismo apresentado nesse movimento se manifesta não apenas na rejeição direta aos partidos, mas na demanda por uma organização horizontal, na perspectiva da autonomia e no desejo de mais democracia.

Palavras chave: democracia; juventude, antipartidarismo, movimentos sociais, América Latina.

ABSTRACT

This research is inserted in the field of political culture studies and aims to analyze the perception of anti-partisanship of young people in Brazil, Chile and Colombia engaged in social and student movements. A qualitative methodology was used, based on semi-structured interviews with 11 young people, 6 of whom are Brazilian, 3 Chilean, and 2 Colombian. The results pointed out that the anti-partisanship presented in this movement manifests itself not only in the direct rejection of parties, but also in the demand for a horizontal organization, in the perspective of autonomy, and in the desire for more democracy.

Keywords: democracy; youth, antipartisanship, social movements, Latin America.

INTRODUÇÃO

Durante as manifestações que ficaram conhecidas como Jornadas de Junho a juventude ganhou destaque ao estar na dianteira dos protestos (TATAGIBA; GALVÃO, 2019). Sua participação nesse ciclo de protestos foi marcada por um discurso de rejeição aos canais institucionais de mediação, em especial aos partidos políticos. A juventude estaria assim mais disposta a participar de organizações mais horizontais, valorizando um ideal de autonomia, autogestão e intensa utilização das redes sociais (AUGUSTO; ROSA; RESENDE, 2016). No entanto, essas impressões carecem de pesquisas que investiguem essas tendências da juventude, especialmente o caráter antipartidário.

A juventude pode ser entendida como “um momento do ciclo de vida e, simultaneamente, condições sociais e culturais específicas de inserção dos sujeitos na sociedade” (BOGHOSSIAN; MINAYO, 2009, p. 413). Os jovens tem sido objeto de estudo desde meados do século passado, sendo considerada como uma camada da sociedade na qual as tendências de transformação social costumam se manifestar mais rápido e de modo mais visível (MELUCCI, 1997). Para Melucci, essa capacidade “termômetro” da juventude é possível devido a sua íntima relação com a dinâmica do tempo nas sociedades complexas. A sociedade, enquanto complexo de interdependências e conflitos, é preenchida por significados culturais. Assim, os conflitos emergem nas áreas mais expostas aos “investimentos simbólicos” e pressões para adequação (MELUCCI, 1997).

Dentro dos estudos na ciência política a juventude tem sido abordada especialmente na perspectiva da socialização política e seu impacto na esfera da participação política (KRISCHKE, 2004; FUKS, 2011; BAQUERO; BAQUERO, 2012; RIBEIRO, 2012; OKADO; RIBEIRO, 2015; RIBEIRO; FUKS, 2019). Neste contexto, estudos têm indicado a emergência de um novo paradigma de participação juvenil, com a gestação, por parte dos jovens, de novos modos de organizar a vida cotidiana, com uma forte negação institucional e de parâmetros político-ideológicos (BAQUERO; BAQUERO, 2012,).

Quando consideramos a literatura que trata do antipartidarismo e da juventude é perceptível uma escassez de trabalhos. Além disso, o antipartidarismo não é abordado diretamente nos estudos sobre o comportamento político dos jovens, sendo um fator que grava dentro de estudos sobre o impacto das redes sociais na socialização política dos jovens, ou de estudos sobre movimentos sociais (AUGUSTO; ROSA; RESENDE, 2016; GOHN, 2016; PEREZ, 2019; BAQUERO; BAQUERO; MORAIS, 2016; RAMÍREZ, 2016; BAQUERO; MORAIS, 2018). Dessa forma, é observada uma lacuna na literatura em relação a discussão sobre o antipartidarismo na juventude, em especial nos jovens engajados em movimentos sociais.

O presente trabalho procura contribuir com esse campo de estudos ao se debruçar sobre o antipartidarismo enquanto característica presente nas ações coletivas da juventude latino-americana, investigando as percepções dos jovens que participam de movimentos sociais em relação ao antipartidarismo. A pesquisa toma como partida a seguinte questão: como o antipartidarismo se manifesta na juventude engajada em movimentos sociais e estudantis? Assumimos como hipótese que a juventude nutre um discurso antipartidário por não observar nos canais institucionais um espaço para sua efetiva participação. Por antipartidarismo adotamos o conceito de Poguntke (1996) que o compreende como sentimentos desfavoráveis em relação aos partidos políticos.

A pesquisa utiliza de metodologia qualitativa através de entrevistas semiestruturadas com jovens engajados em movimentos sociais e estudantis no Brasil, Chile e Colômbia. Entrevistamos 11 jovens, dos quais 6 são brasileiros, (3 integrantes do movimento S.O.S Rio Corrente, um movimento social que pode ser categorizado como coletivo; 3 provenientes de movimentos estudantis); 03 do Chile (todos integrantes do movimento estudantil de suas respectivas universidades) e 2 da Colômbia, um do movimento secundarista e outro do movimento Juventude Rebelde (um movimento social nascido do movimento estudantil). A idade dos entrevistados variou entre 17 e 29 anos. Para manter o anonimato deles, conforme combinado com os entrevistados, identificamos os entrevistados pelas letras A, B, C, D, E e F (jovens do Brasil), G e H (da Colômbia) e I, J e K (chilenos).

Os jovens que contribuíram com a pesquisa foram contatados entre os meses de setembro e outubro por redes sociais, especialmente o Facebook e o Whatsapp, tendo em vista a grande conectividade dos jovens. Para as entrevistas utilizamos a plataforma de videoconferência Google Meet. As entrevistas abordaram o histórico do engajamento dos jovens nos movimentos, participação e relação com outros movimentos sociais, cultura política, em especial a percepção deles sobre os partidos políticos.

Dividimos este trabalho em duas seções mais uma conclusão. Na primeira discutimos mais detalhadamente os estudos sobre o antipartidarismo e as leituras que têm sido realizadas no contexto brasileiro. Na seção 2 focamos nos resultados obtidos na pesquisa mediante as entrevistas com os jovens, por fim na conclusão ressaltamos o avanço que a pesquisa traz para a literatura sobre juventude e antipartidarismo.

ANTIPARTIDARISMO: CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

Antes de empreender na resposta pretendida na pesquisa é importante pontuar o fenômeno do antipartidarismo que, não está restrito ao campo de estudo dos movimentos sociais ou da juventude, mas faz parte de uma esfera ainda maior de pesquisa denominada cultura política. Para alguns autores o antipartidarismo se relaciona com os limites da própria democracia, que passado muito tempo desde sua ascensão a regime preferido no mundo, não logrou cumprir suas promessas de superação das desigualdades (BAQUERO; LINHARES, 2011). Desde o final do século XX essa problemática já era apontada em estudos de autores americanos, como o caso de Poguntke e Scarrow (1996) que já mencionavam a disseminação do antipartidarismo como uma bandeira levantada pelos descontentes com os rumos da política institucional.

Poguntke (1996, p. 319) define antipartidarismo como: “orientações não favoráveis entre as elites políticas ou intelectuais e o público em geral para com os partidos políticos”³. Além disso, a expressão “não favoráveis” é facilmente substituída por uma série de adjetivos em outros estudos dos quais se destacam: “ceticismo, desilusão, hostilidade, rejeição e desafeição” (DIAS, 2012, p. 30).

Poguntke e Scarrow (1996) argumentam que a análise sobre o antipartidarismo pode sedar em dois níveis, no das elites ou no das massas. No nível da elite, o antipartidarismo se baseia em grande parte nos pressupostos teóricos sobre a própria democracia, assumindo um tom de crítica ao ser constatado que, diferente do que se esperava, a mediação dos partidos não teriam conseguido estimular os políticos na busca do bem comum, sendo intermediários que distorcem a vontade geral.

No nível da massa, os autores argumentam que a população tende a assumir uma postura cética em direção aos partidos, seja no seu papel para a democracia, seja na sua função e desempenho. Esse sentimento pode significar de fato um desvio dos partidos políticos, mas pode e deve ser levada em consideração a possibilidade de tal ótica ser alimentada pelo viés da elite, se esta dispuser dos meios para expor seu discurso amplamente. Assim, é comum que a massa guie seu padrão de crítica sobre os partidos a partir da avaliação das elites. Desse modo, os autores salientam que entender o antipartidarismo passa diretamente pela relação entre elite e massa, no sentido de relacionar como os argumentos da elite se assentam sobre o sentimento das massas (POGUNTKE; SCARROW, 1996).

Dentre algumas pontuações sobre as causas do antipartidarismo os referidos autores apontam fatores provenientes da modernização, dos quais o pós-materialismo, mobilização cognitiva e ampliação do repertório de participação podem ser citados, incidindo na desmistificação de que os partidos ou a elite são de algum modo mais capazes que os cidadãos comuns. O crescente processo de individualização, segundo Poguntke e Scarrow (1996), tem dificultado a capacidade dos partidos de aglutinar significativas porções da sociedade.

Seguindo os pressupostos de Poguntke e Scarrow (1996), Bardi (1996) reconhece que o antipartidarismo na elite pode ser medido mediante discursos na arena pública, enquanto que nas massas essa avaliação pode ser realizada por métodos mais quantificáveis. Dentre as manifestações de antipartidarismo na elite a pre-

3 “unfavourable orientations towards political parties among intellectual or political elites and the general public” (POGUNTKE, 1996, p. 319).

sença e apoio a partidos com ideologia antipartidária se caracteriza como um fator importante. Considerando o contexto italiano, Bardi atesta que o antipartidarismo foi estudado e erroneamente compreendido ao se confundir a crítica ao sistema com sentimentos antipartidários.

Bardi (1996) acentua que o antipartidarismo pode se dar em duas instâncias: per si e instrumental. No primeiro há uma rejeição generalizada a existência dos partidos; no segundo o que ocorre é a utilização do antipartidarismo para fins de conquista de poder, o que não incide diretamente na recusa da existência dos partidos.

Dalton, McAllister e Wattenberg (2003) pensando sobre essa problemática desenvolvem o conceito de “desalinhamento partidário” como teoria sobre a desconexão do comportamento dos eleitores e a identificação partidária. Como Dalton (et. al, 2003) sugere, esse efeito se deveria ao processo de modernização social e política. Consequentemente as sociedades com democracias e economias mais desenvolvidas tendencialmente iriam apresentar algum nível de desalinhamento partidário. O desenvolvimento das capacidades cognitivas dos eleitores, mediante avanço educacional e de acesso à informação daria suporte necessário ao surgimento de eleitores independentes dos partidos, no sentido de não necessitarem dessa referência para construir suas preferências políticas.

Gimenes (2014) retoma os argumentos de Dalton, evidenciando que a constatação de um crescimento da rejeição aos partidos políticos tem levado ao menos a duas leituras contrastantes. Uma mais otimista, que coloca a rejeição como sinal de uma sofisticação do eleitor e outra mais pessimista, sugerindo este elemento como um dado crítico da crise do partidarismo. A teoria da mobilização cognitiva de Dalton é, desse modo, uma perspectiva que tem ganhado espaço dentro das democracias consolidadas. Apesar disso, como asseveram Borba, Gimenes e Ribeiro (2015), esta leitura não se demonstra muito eficaz ao ser tomada como explicação para a situação dos partidos políticos em democracias mais jovens. Se fazendo importante avaliar se a rejeição aos partidos no Brasil se apresenta de fato como sinal de elevação dos valores democráticos, a partir de um refinamento cognitivo ou, se resulta de um processo de enfraquecimento da própria democracia (BORBA; GIMENES; RIBEIRO, 2015).

Nesse sentido é importante considerar que estudos sobre antipartidarismo em democracias consolidadas precisam ser tomados como referência segundo alguns critérios. É necessário ter em vista que em países como o Brasil os partidos políticos foram, desde sua fundação, encarados sob a ótica da suspeita e distanciamento da população, além de carregarem traços antidemocráticos provenientes do processo de formação histórica do país, tais como o personalismo, particularismo, fraca ideologia e pouco apoio popular (BAQUERO; VASCONCELOS, 2013).

Para Baquero e Vasconcelos (2013), além de nossa formação histórica e traços personalistas, corroboram para o descrédito dos partidos a prática política contemporânea. Segundo os pesquisadores a atuação dos partidos tem se dado numa perspectiva reativa na qual os partidos políticos abandonam a ação estratégica, o que gera incerteza nos cidadãos e desconfiança diante das instituições e sua capacidade de sanar os problemas sociais. Os partidos dentro desse cenário não são reconhecidos enquanto instituições de mediação entre as demandas populares e os governos. Essa percepção das organizações partidárias como meramente auto promotoras de si vai de encontro a perda de legitimidade diante da sociedade (BAQUERO; LINHARES, 2011).

Aliado ao intenso fluxo de mudanças provenientes da globalização e novas formas de comunicação que permitem de igual modo, novas maneiras dos cidadãos exprimirem suas opiniões, vai se colocando em questão o porquê dos partidos. Na falta de percepção da importância desses atores para a democracia eles tendem a serem considerados descartáveis, ou mesmo, um problema. Como pontuam Baquero e Linhares (2011, p.93):

Diante desta situação, no caso brasileiro se observa uma situação na qual, de maneira semelhante a outros países, a democracia em seu sentido difuso mostra um fortalecimento, mas ao mesmo tempo as instituições políticas, particularmente os partidos políticos, são consideradas instituições pouco confiáveis e, em alguns casos, inclusive, dispensáveis.

Nesse aspecto, estudos sobre a identificação partidária no Brasil corroboram com a concepção do excerto acima, evidenciando que os partidos ainda não conseguiram desenvolver raízes profundas dentro do eleitorado brasileiro, destacando que a aceitação ou rejeição aos partidos no Brasil se constroem a partir de uma lógica responsiva correlacionada mais profundamente com a conjuntura política específica do momento (OKADO; RIBEIRO; LAZARE, 2018).

Dentre alguns argumentos que despontam na perspectiva de explicar o decréscimo da centralidade dos partidos diante da preferência ou apoio dos indivíduos, temos a concepção de que estamos passando por uma transformação na própria democracia. Haveria uma crise em relação a lógica representativa dos regimes democráticos. Outras leituras apontam que a transformação está se dando na própria estrutura dos partidos que estão cada vez mais centrados no Estado e no governo em detrimento de uma base social (cartel party). Algumas abordagens ainda sugerem a influência das novas tecnologias que em muitos casos diminuem a necessidade de mediadores permitindo uma atuação mais direta dos cidadãos, o que para alguns pesquisadores tem desembocado no fortalecimento de figuras populistas (KRAUSE; LAMEIRÃO; PAIVA, 2016).

Krause, Lameirão e Paiva (2016) ainda argumentam que o fenômeno se deve também a emergência da internet, que ao facilitar a comunicação e informação põe em questão o tema da representação. Nesse sentido, Urbinati (2016) salienta como as redes sociais, a própria internet, possibilitaram uma percepção da decadência da democracia representativa, desenvolvendo o que ela define como “revolta contra os corpos intermediários”, em especial contra a imprensa e os partidos.

Assumido dessa forma, cada vez mais o protagonismo nas pesquisas sobre cultura política no Brasil, o antipartidarismo engloba fenômenos como o “antipetismo” e têm sido elencado como chave de compreensão para resultados eleitorais (KRAUSE; LAMEIRÃO e PAIVA, 2016). No entanto, suas implicações não se resumem aos pleitos eleitorais, mais do que um traço observado nas últimas eleições, o antipartidarismo tem chamado a atenção dentro de outros objetos de estudo dos cientistas políticos, em especial na análise dos novíssimos movimentos sociais e coletivos (PEREZ, SOUZA, 2017).

Nesse aspecto, a juventude se torna um eixo que interliga esses diferentes objetos em torno do antipartidarismo, ao se manifestarem como os atores privilegiados da contestação e da sinalização de processos de mudança social.

JUVENTUDE, ANTIPARTIDARISMO E MOVIMENTOS SOCIAIS

O primeiro elemento que procuramos compreender foi como se deu o desenvolvimento da participação política desses atores no sentido de identificar possíveis causas que levam à sua descrença em relação aos partidos políticos. Ou seja, atentamos para o processo de socialização política dos jovens para compreender o desenvolvimento dos seus sentimentos partidários.

O grupo familiar é uma importante instituição social primária de socialização política. Mas a família não foi responsável pela socialização dos jovens pesquisados, com exceção de um. Pelo contrário, os jovens declararam apatia e aversão à política por parte dos seus parentes, como afirma a entrevistada H: “ Em minha família na verdade se tem muito receio em relação a política institucional ou a política em geral, entendem que logo depois da ditadura houve um distanciamento muito grande entre o que é a política como prática e a política como instituição”.

Em geral, mesmo a tradição de participação em qualquer outro movimento é escassa entre os núcleos familiares dos entrevistados. Nesse sentido, observamos que a perspectiva do antipartidarismo cultural é forte entre os entrevistados na medida em que historicamente estes não têm boas referências sobre os partidos políticos e sua atuação a nível local. Além disso, a própria experiência de vida dos atores leva ao desenvolvimento de um sentimento de descrença em relação aos partidos. Como defendem Baquero e Linhares (2011), o antipartidarismo reativo também está entre os tipos de rejeição aos partidos mais comuns entre os brasileiros, se constituindo através de sucessivas experiências negativas diante da atuação dos partidos. Segundo entrevistado A:

[...] acredito que o sentimento que os integrantes do grupo têm é de que sim a política é sim um meio de transformação, mas que a única forma que nós conseguimos fazer isso de uma maneira satisfatória e no que tange as ideias que a gente defende é tentando fazer pelas nossas próprias forças, sem tanta vinculação com o poder público, porque a gente é bem recebido no discurso, mas na prática, no sentido de ter algum financiamento ou algum trabalho conjunto nós não conseguimos.

A fala dos atores também nos permite problematizar como os partidos tem desempenhado alguns dos seus papéis centrais. Como Gimenes (2017) assinala, os partidos políticos têm como uma de suas grandes funções a educação política dos indivíduos, proporcionando com o passar do tempo referências para que os eleitores possam se situar dentro do regime democrático. No entanto, como foi expresso nas entrevistas, os partidos com os quais estes tiveram contato ao longo de suas vidas e mesmo a experiência familiar repassada a eles demonstram que as siglas estiveram ao longo do tempo mais focadas na disputa eleitoral e numa posição mais reativa que propositiva.

O que surge com mais evidência no discurso dos jovens é a inserção nos grupos e movimentos pelo estímulo de outros jovens. Em outras palavras, o espaço das amizades e, em especial o espaço universitário, se mostram como os locais de maior importância para a construção de uma perspectiva participativa por parte dos jovens. Segundo a entrevistada C: “no terceiro ano do ensino médio eu conheci uma entidade uma juventude a União da Juventude e Rebelião que eu ingressei e foi aonde me deu esse espaço maior de formação de política de formação no movimento estudantil”. Nota-se que a inserção não foi via partidos. Esse dado pode ter relação com o antipartidarismo. Como Okado e Ribeiro (2015) afirmam, o estilo de participação nos partidos políticos implica certos custos que os jovens comumente não têm condições de arcar. Além disso, o estilo de participação e mobilização que esses movimentos apresentam, no qual os jovens dialogam com outros jovens, também incide numa percepção negativa sobre a hierarquia dos partidos. Como sugere o entrevistado H ao apresentar a organização interna de seu grupo:

Os grupos juvenis de caráter popular como a juventude rebelde na parte como nos mobilizamos [...], nossa forma de organização nossa forma de trabalhar, nossa concepção do fazer político não cabe em todas as dinâmicas partidárias, não cabe, isso não significa uma rejeição a fazer política, mas uma rejeição de fazer política através de um só instrumento que seriam os partidos, é minha opinião.

Nota-se que o rechaço da jovem não é em relação à política entendida como a tarefa de discutir e firmar acordos para o bem comum. O rechaço dos jovens é em relação à política parlamentar, associados à corrupção e ineficiência. Baquero, Baquero e Morais (2016) mostraram que os jovens associam a política e os políticos com expressões negativas. Os nossos dados mostram como essa associação está atrelada à política parlamentar.

Os jovens percebem o movimento estudantil/social com um espaço de mais diálogo e aberto a efetiva contribuição dos jovens. Por mais que o movimento estudantil seja um tipo mais estruturado e com uma participação menos fluida do que os chamados coletivos, ele não é encarado como uma estrutura demasiado rígida. E, diferente dos partidos, os movimentos estudantis são considerados mais abertos à decisão consensual.

Quanto ao antipartidarismo, apesar de não ser necessariamente proibida entre eles a participação em partidos, aqueles que integram partidos tendem a não serem bem vistos dentro do movimento. A desconfiança sobre os jovens assumidamente militantes nos permite inferir que o antipartidarismo ou os sentimentos partidários negativos num sentido mais amplo, também tem um peso sobre como os jovens têm se organizado em seus grupos. Afirmar uma independência do governo ou de partidos é um elemento enfatizado pelos jovens, mesmo que não se desenvolva em algum tipo de proibição explícita, a autonomia diante da política institucional se apresenta como um elemento de legitimidade para os jovens. Esse pensamento é fortemente expresso nas palavras do jovem E: “Nosso objetivo é ser uma organização independente, não fazemos parte de nenhum órgão governamental, ser autossustentável de alguma forma.” Assim como nas do entrevistado D: “Mas dentro da AMES tem algumas pessoas que compõem essas... Como que posso falar? Esses grupos de políticos [...], mas a AMES em si é uma entidade que representa de fato os estudantes independente de ter opinião política formada sobre A ou sobre B”.

Constatamos que os jovens apresentam uma desilusão diante do que os partidos prometem ser e o que efetivamente fazem. Desse modo, a percepção que os jovens apresentam se pauta muito no que podemos compreender como também no antipartidarismo reativo, que segundo Poguntke (1964) se desenvolve numa sucessão de más experiências com os partidos políticos existentes. A imagem que os jovens têm pode ser resumida na ideia dos partidos como instrumentos de ascensão pessoal. Como uma jovem entrevistada menciona os partidos serviriam apenas como “trampolins” para se alcançar algum cargo, algum nível de poder. Assim os discursos dos jovens expressam uma ausência de diálogo dos partidos com a população. Os partidos desenvolveriam práticas meramente eleitorais.

Entretanto, a rejeição aos partidos políticos não parece incidir em um viés de intolerância entre os entrevistados. Contrariamente, há entre eles um elevado senso de democracia, o que nos remete a perspectiva defendida por Dalton (et. al. 2003) em relação ao refinamento cognitivo como um preditor do antipartidarismo. Tendo em vista o alto nível de escolaridade da grande maioria dos entrevistados e o ambiente de engajamento claramente relacionado ao espaço acadêmico, a mobilização cognitiva também nos ajuda a construir uma leitura sobre como esses jovens desenvolvem suas percepções sobre os partidos políticos.

A participação em outros movimentos ou outros moldes se apresenta dessa forma na retórica dos jovens como um modo de suprir ou de alcançar práticas mais democráticas, através de uma atuação direta, seja pelo debate, seja pela promoção de uma formação política. Segundo a entrevistada I: “Podemos aprender em outros lugares mais sociais como por exemplo em uma assembleia ou numa associação de moradores, acredito mais nas lutas territoriais do que nos partidos políticos”.

Em sua estrutura organizacional os jovens do movimento SOS Rio Corrente no Brasil defendem uma estrutura horizontal de tomada de decisões, apesar de especificarem alguns cargos de coordenação no grupo os

indivíduos procuram deixar claro que o processo decisório entre eles é democrático e baseado no consenso. Como pontua a entrevistada B:

Ninguém manda ninguém fazer nada lá. Ah você vai fazer isso e aquilo. Não tem um líder. Quando a gente montou nosso grupo a gente priorizou para fazer a questão horizontal. Ninguém é líder, ninguém é líder.

Ainda que muitos apresentem lideranças que encabeçam o movimento, a defesa de uma organização menos hierárquica possível vem se manifestando numa bandeira cada vez mais difundida entre os movimentos. Podemos compreender esse pensamento também como um modo de criar uma diferenciação entre os movimentos mais antigos e seus repertórios de atuação, muitas vezes mais voltados a arena da política institucional. Como expressa o entrevistado C: “[...] tem algumas instituições são absolutamente partidárias são criadas não para alcançar o objetivo dela e sim para ela trazer algum apoio político para candidato A ou B”.

Entretanto não trata-se de um abandono da política pelos jovens, mas da percepção de que os mecanismos institucionais não funcionam como deveriam e não dão espaço para uma efetiva participação dos mesmos. Como afirma a entrevistada B “já pensamos em participar da política, mas dos partidos não né?!”, Evidenciando um desejo de participar ativamente que não é percebido como possível dentro das siglas partidárias.

Aderir alguma sigla daqui a gente meio que entende se contaminar com uma política que a gente não concorda. Basicamente dois lados, é o PT e os outros. Nós não queríamos o PT, mas também não queríamos os outros. (entrevistada B)

Nessa busca por um modo de alcançar as mudanças que eles creem necessárias os jovens tenderiam a promover organizações que se afastem dessas experiências negativas ao qual foram expostos durante seu processo de socialização. O antipartidarismo se estruturaria então para estes jovens, não numa recusa das estruturas que compõem a democracia, mas numa recusa a organizações que agem de maneira antidemocrática, tendo em vista o alto nível de hierarquização dos partidos políticos.

No caso da Colômbia onde as candidaturas não estão obrigatoriamente vinculadas a uma determinada legenda partidária, os jovens do movimento Juventude Rebelde têm procurado se candidatar a cargos eletivos de forma independente. Conforme o entrevistado H:

A política na Colômbia tem se esvaziado de conteúdo e entrando numa lógica mais individual na qual os partidos se tornaram instrumentos para ascender posições, nas eleições, para lógica de bancada, mas como forma organizativa, forma de fazer política não nos soma na Colômbia e isso se reflete na ascensão, se reflete na taxa de filiação nos partidos políticos que tem caído escandalosamente. O que tem acontecido são muitos movimentos alternativos, muitas coalizões inclusive para eleitorais, a gente prefere armar listas externas a dos partidos políticos do que a filiação a um partido.

Temos então expresso nas falas dos entrevistados um anseio de transformação das estruturas da política institucional. Em outras palavras essa parcela da juventude que está inserida em movimentos estudantis e que em grande parte esteve na dianteira dos protestos que permearam a América Latina, apresenta uma rejeição aos partidos políticos que se dá tanto em referência a atuação dos partidos como também no anseio de participação efetivamente democrática e transformadora da realidade social.

CONCLUSÃO

A juventude se apresenta como um ator que expressa por meio de sua ação tendências sobre os fenômenos em curso na sociedade, nesse sentido a pesquisa procurou, a partir da visão desses atores, evidenciar como o antipartidarismo tem se manifestado nos movimentos sociais.

Os resultados apontaram que os jovens possuem uma visão de desconfiança em relação aos partidos políticos que pode ser compreendida a partir da perspectiva do antipartidarismo reativo. As experiências negativas com as siglas partidárias ao longo da vida dos jovens e a própria relação do movimento com os partidos levaram a uma percepção negativa em relação aos partidos políticos.

No entanto, diferente do que parte da literatura apresenta essa rejeição aos partidos não tem incidido em intolerância ou autoritarismo. Contrariamente os jovens apresentam uma ótica de valorização da democracia, procurando meios de participar ativamente e promover as mudanças sociais que acreditam necessárias. Assim, a rejeição aos partidos políticos se manifesta como o resultado da percepção destes como incapazes de realizar a representação dos interesses e ideias desses jovens na arena política e social. As estruturas altamente burocratizadas e hierarquizadas dos partidos são vistas como empecilhos a participação efetiva, especialmente para os jovens.

Esses resultados contribuem para o desenvolvimento da literatura sobre antipartidarismo, juventudes e movimentos sociais. De início ele preenche uma lacuna ao centrar os estudos sobre antipartidarismo na figura dos jovens, além disso, constata que o antipartidarismo é um fenômeno diverso que tem se manifestado em diferentes vertentes. Em especial este estudo apresenta como ele também está relacionado com o desejo por participação direta.

Entretanto salientamos a necessidade de aprofundar os estudos sobre a percepção dos jovens em relação ao antipartidarismo, ampliando para além daqueles engajados em movimentos sociais de modo a compreender quais as principais tendências antipartidárias estão se desenvolvendo em nosso país e como isso afeta a nossa democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUGUSTO, Acácio; ROSA, Pablo; RESENDE, Paulo Edgar. Capturas e resistências nas democracias liberais: uma mirada sobre a participação dos jovens nos novíssimos movimentos sociais. **Estudos de Sociologia**, Araquara, n.40, v.21, p.21-37, jan.-jun. 2016.

BAQUERO, Marcello; BAQUERO, Rute. Novos padrões de participação política dos jovens na democracia brasileira? **Em Debate**, Belo Horizonte, n.8, v.4, p.19-25, nov. 2012.

BAQUERO, Marcello, BAQUERO, Rute; MORAIS, Jennifer A. Socialização política e internet na construção de uma cultura política juvenil no sul do Brasil. **Educación e Sociedade**, Campinas n.137, v.37, p.989-1008, out-dez. 2016a.

BAQUERO, Marcello; LINHARES, Bianca de Freitas. Por que os brasileiros não confiam nos partidos? Bases para compreender a cultura política (anti)partidária e possíveis saídas. **Revista Debates**, Porto Alegre, n.01, v.5, p.89-114, jan.-jun. 2011.

BAQUERO, Marcello; MORAIS, Jennifer. A internet e a (des)politização dos jovens brasileiros. **Revista Cader-nos de Campo**, Araraquara, n.25, p.33-62, jul.-dez. 2018.

BAQUERO, Marcello; VASCONCELOS, Camila. Crise de representação política, o surgimento da antipolítica e os movimentos apartidarismo no Brasil. In: **Anais do V Congresso** da Compolítica. 2013, Curitiba. GT Cultura política, comportamento e opinião pública. Curitiba, 2013, p.21.

BARDI, Luciano. Anti-party sentiment and party system change in Italy. **European Journal of Political Research**, Netherlands, n.03, v.29, p.345-363, abr. 1996.

BOGHOSSIAN, Cynthia; MINAYO, Maria Cecília. Revisão sistemática sobre juventude e participação nos últimos 10 anos. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, n.03, v.18, p.411-423, mar. 2009.

BORBA, Julian; GIMENES, Éder; RIBEIRO, Ednaldo. Bases sociais, atitudinais e comportamentais do apartidarismo Brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, n.1, v.101, p.27-55, mar. 2015.

DALTON, Russel; MCALLISTER, Ian; WATTENBERG, Marton. Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas. **Análise Social**, n.167, v.38, p.295-320, 2003.

DIAS, Audrey. Sentimentos antipartidários e seus determinantes na América Latina em 2012. **Revista Teoria & Política**, n.2, v.27, p.26-53, 2018.

FUKS, Mário. Efeitos diretos, indiretos e tardios: trajetórias da transmissão intergeracional da participação política. **Lua Nova**, São Paulo, nº83, p. 145-178, 2011.

GIMENES, Éder. Comportamento eleitoral e tipologia da ação social weberiana: considerações sobre a tese do apartidarismo norte-americano. **Em Tese**, Florianópolis, n.1, v.11, p.109-132, jan.-jun. 2014.

GIMENES, Éder. **Eleitores e partidos políticos na América Latina**. Curitiba: Appris, 2017.

GOHN, Maria. Manifestações de protesto nas ruas no Brasil a partir de Junho de 2013: novíssimos sujeitos em cena. **Revista Diálogo de Educação**, Curitiba, n.47, v.16, p.125-146, jan.-abr. 2016.

KRISCHKE, Paulo. Perfil da juventude brasileira: questões sobre cultura política e participação democrática. **Revista Internacional Interdisciplinar-Interthesis**, Florianópolis, n.2, v.1, p. 01-27, out. 2004.

MELUCCI, A. Juventude, tempo e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Educação**. n.º 6, p. 05-14, 1997.

OKADO, Lucas; RIBEIRO, Ednaldo; LAZARE, Danilo. Partidarismo, ciclos de vida e socialização política no Brasil. **Pro-Posições**, n.1, v.29, p.267-295, jun.-dez. 2018.

OKADO, Lucas; RIBEIRO, Ednaldo. Condição juvenil e a participação política no Brasil. **Paraná Eleitoral**, n.01, v.04, p.53-78, fev. 2015.

PEREZ, Olívia C. Relação entre coletivos e as Jornadas de Junho. **Opinião Pública**, Campinas, n.3, v.25, p.577-596, set.-dez. 2019.

PEREZ, O.; SOUZA, B. M. Velhos, novos ou novíssimos movimentos sociais? As pautas e práticas dos coletivos. **41º Encontro Anual da Anpocs. Anais...**2017

POGUNTKE, Thomas. Anti-party sentiment - Conceptual thoughts and empirical evidence: Explorations into a minefield. **European Journal of Political Research**, Netherlands, v.29, p.319-344, 1996.

POGUNTKE, Thomas; SCARROW, Susan. The politics of anti-party sentiment: introduction. **European Journal of Political Research**, Netherlands, n.03, v.29, p.257-262, 1996.

RAMÍREZ, Liliana. Dinâmicas transnacionais em tempos de internet: jovens, mobilização e apropriação do Facebook na Colômbia e no Brasil. **Desidades**, n.12, p.08-16, set. 2016.

RIBEIRO, Ednaldo. Participação política e juventude: mudança no padrão de relacionamento entre os cidadãos e a política? **Em Debate**, Belo Horizonte, n.8, v.4, p26-34, nov. 2012.

RIBEIRO, Ednaldo; FUKS, Mário. Tolerância política no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 25, nº 3, p. 531-555, 2019.

TATAGIBA, L; GALVÃO, A. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016).

Opinião Pública, Campinas, vol. 25, nº 1, , p. 63-96, 2019.



Formação cidadã, direito à cidade e protagonismo juvenil no Território do Gesso – um relato de experiência.

Citizen education, right to the city and youth protagonism in the Territory of Gesso - an experience report.

Ana Livia da Silva dos Santos, UFCA

(<http://lattes.cnpq.br/4828042610526422>)

Victor Hugo Nogueira Tavares, UFCA

(<http://lattes.cnpq.br/6974268154287656>)

Isabelle Almeida Ribeiro, UFCA

(<http://lattes.cnpq.br/9409688478270301>)

Francisco Ranieri Moreira da Silva, UFCA

(<http://lattes.cnpq.br/2730899546469789>)



RESUMO

Este trabalho objetiva relatar a experiência de campo vivenciada no Território do Gesso, localizado na cidade de Crato-CE. Trata-se de uma experiência de formação cidadã, baseada na discussão sobre direito à Cidade e focada no protagonismo de crianças e jovens residentes em um território marcado por vulnerabilidades socioespaciais. A ação é fruto da parceria institucional estabelecida entre o programa de extensão Observatório das Cidades do Cariri, vinculado ao Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios da Universidade Federal do Cariri (LaCITE/UFCA) e o Coletivo Camaradas, organização política e comunitária com forte atuação no Território do Gesso. O referido território e seus habitantes convivem com o histórico de estigmatização e segregação socioespacial pela violência e pela falta de políticas públicas sociais, culturais e de infraestrutura. De outro lado, verifica-se nos últimos anos uma movimentação de diversas organizações locais no sentido de fortalecer o protagonismo social e empoderamento local, bem como lutar por melhorias sociais e pela ocupação do espaço urbano na comunidade, e por políticas de cultura. Um campo propício para esse protagonismo, e que é marcante na atuação do Coletivo Camaradas, é o trabalho com as crianças e jovens, reforçando nas mesmas a identidade e o pertencimento local bem como a criatividade, expressividade e a busca pelo conhecimento científico como forma de mudança social. É nesse contexto que se inscreve a experiência relatada neste texto, com destaque para as oficinas Fanzine Cidade e O Querer Cidadão que são objetos de estudo deste trabalho.

Palavras-chave: Extensão Universitária. Articulação em Rede. Direito à Cidade. Vulnerabilidade Socioespacial. Insurgências Urbanas

ABSTRACT

This work aims to report the field experience in the Territory of Gesso, located in the city of Crato-CE. It is an experience of citizen education, based on the discussion about the right to the City and focused on the protagonism of children and young people living in a territory marked by socio-spatial vulnerabilities. The action results of the institutional partnership between the extension program Observatory of The Cities of Cariri, linked to the Laboratory of Studies of Cities and Territories Management of the Federal University of Cariri (LaCITE / UFCA) and Coletivo Camaradas, a political and community organization with strong performance in the Territory of Gesso. This territory and its inhabitants live a history of stigmatization and socio-spatial segregation by violence and the lack of social, cultural and infrastructure policies. On the other hand, in recent years there has been a movement of several local organizations in order to strengthen social protagonism and local empowerment, as well as to fight for social improvements and the occupation of urban space in the community, and for culture policies. A favorable field for this protagonism, and which is remarkable in the performance of the Coletivo Camaradas, is the work with children and young people, reinforcing in them the identity and local belonging as well as creativity, expressiveness and the search for scientific knowledge as a social change mechanism. It is in this context that the experience reported in this text is inscribed, with emphasis on the workshops "Fanzine Cidade" and "O Querer Cidadão" that are objects of study of this work.

Key-words: University extension. Network Articulation. Right to the city. Socio-spatial vulnerability. Urban Insurgencies

INTRODUÇÃO

Na contemporaneidade as cidades pulsam a exclusão socioespacial promovida por uma lógica de consumo posta pelo sistema capitalista de produção. Segundo Harvey (2012, p. 81) “a expansão mais recente do processamento trouxe com ela incríveis transformações no estilo de vida. A qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria, assim como a própria cidade, num mundo onde o consumismo, o turismo e a indústria da cultura e do conhecimento se tornaram os principais aspectos da economia política urbana”. Nesse contexto o direito à cidade surge para os movimentos populares urbanos brasileiros como uma plataforma política de redução das desigualdades perpetuadas pela lógica capitalista de produção da cidade, que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital Lefebvre ([1968] 2008). Devido ao processo capitalista de mercantilização da cidade, determinada parcela da sociedade acaba sofrendo restrições dos seus direitos individuais pelos grandes proprietários, necessitando de uma ação positiva do Estado para garantir tais direitos. Pois ao longo da história, as camadas mais vulneráveis foram impossibilitadas de usufruir da cidade de forma plena, isto é, foram privadas do acesso às melhores localizações do tecido urbano Trindade (2012). Para as correções das distorções urbanas causadas pelo capitalismo, a Constituição Federal de 1988 do Brasil estabelece uma série de princípios constitucionais para arrefecer essa problemática, acompanhado posteriormente pelo Estatuto da Cidade estabelecendo dispositivos jurídicos. Os dispositivos têm a função primordial de evitar a formação dos vazios urbanos, coibir a especulação imobiliária e ampliar o acesso da população mais pobre às áreas urbanizadas, concretizando o preceito constitucional da função social da propriedade Barros et al. (2010).

No contexto específico da Região Metropolitana do Cariri, localizada na porção sul do estado do Ceará, o Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios (LaCITE), vinculado à Universidade Federal do Cariri (UFCA), desenvolve projetos de pesquisa, extensão e cultura focados na gestão democrática das cidades. Tendo em vista essas perspectivas, o LaCITE constrói ações em parceria com o Coletivo Camaradas, uma organização local que lida diretamente com o empoderamento e conscientização cidadã da população do território do Gesso na cidade do Crato, interior do Ceará. Esse coletivo desenvolve ações que promovem o incentivo do conhecimento científico, cultural, principalmente, da arte para um empoderamento social. Assim o objetivo deste trabalho é apresentar as experiências vivenciadas nas duas oficinas, até então, promovidas por esta parceria. As oficinas consistem em instigar as crianças e jovens, por intermédio das artes, em como se dá a percepção delas sobre a cidade e sobre a sua realidade. As oficinas promoveram uma reflexão sobre direito à cidade, no intuito de revelar outras narrativas possíveis e questionar a visão estigmatizada que foi imposta a elas sobre a sua localidade, além de gerar um produto ao final de cada ação para ser apresentado em uma exposição.

OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo principal apresentar a experiência de campo vivenciada no Coletivo Camaradas pelos membros do Observatório das Cidades do Cariri, programa de extensão da Universidade Federal do Cariri (UFCA), vinculado ao Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios (LaCITE). A experiência realizada engloba a realização conjunta das oficinas Fanzine Cidade e O Querer Cidadão, por meio da parceria entre o Observatório e o coletivo, com o intuito de estimular o potencial criativo das crianças e jovens que vivem na Comunidade do Gesso na perspectiva da sua contextualização urbana e da construção de outras narrativas de lugar, a partir do direito à cidade.

Com base na premissa inicial, os objetivos específicos se focam em apresentar os resultados alcançados pelas ações desenvolvidas no coletivo camaradas. São eles:

- Utilizar a formação cidadã como instrumento para discutir o Direito à Cidade e incentivar o protagonismo juvenil no Território do Gesso;
- Incentivar outras leituras e narrativas de cidade, focadas na ampliação da cidadania;
- Capturar a percepção dos participantes acerca do contexto urbano em que estão inseridas.

Esses objetivos específicos guiaram as metodologias das duas ações realizadas no Coletivo Camaradas.

JUSTIFICATIVA

Tendo em vista que dentro das suas vertentes de atuação, LaCITE desenvolve atividades voltadas a extensão universitária, quando a universidade desenvolve projetos para além dos seus muros, foi pensado expandir a rede de atores com as organizações da sociedade civil e surgiu, assim, a parceria com o Coletivo Camaradas. Entendendo o contexto pelo qual foi construído desenvolveram-se oficinas com o intuito de provocar as crianças e jovens que participam das ações do Coletivo ao debate sobre conceitos como cidade, território, direito à cidade, dentre outros assuntos abordados.

Partiu-se do pressuposto de que o debate destes conceitos irá proporcionar aos participantes um maior envolvimento e construção de uma participação cidadã sólida. Desse modo à uma intervenção no desenvolvimento de cidadãos conscientes do seu papel dentro da sociedade de maneira a se envolver nas decisões que dimensionam a cidade e promover uma sociedade mais equânime, entendendo também quais os direitos estes possuem, segundo o conceito de Lefebvre (1996). Além de trazer uma percepção diferenciada do meio pela qual elas estão inseridas, de forma a desconstruir a narrativa segregadora e estigmatizante historicamente construída sobre o Território do Gesso pela mídia e população local.

METODOLOGIA

Este trabalho se baseia nas oficinas “Fanzine Cidade” e “O Querer Cidadão” realizadas no Coletivo Camaradas, ambas focadas na captura pela percepção do contexto urbano, do território, bem como a gestão democrática das cidades, porém nas oficinas foram utilizadas diferentes metodologias de captação dessas percepções. A estruturação da metodologia deste trabalho explicitará a organização sistêmica realizada para a implementação das ações. Por isso apresentará as duas metodologias das oficinas supracitadas. Houve anteriormente uma pesquisa bibliográfica e de campo sobre o histórico e atuação do coletivo camaradas na comunidade do Gesso, o foco foi sua história e o objeto de estudos foram dados levantados das plataformas Google Acadêmico e pesquisas de campo realizadas na referida comunidade entre os meses de maio e junho de 2019.

OFICINA FANZINE CIDADE

Com base na atuação do Coletivo Camaradas, a partir de sua vivência no campo das artes, da sua ligação com a produção e difusão cultural e também pelo seu protagonismo nas lutas por políticas públicas voltadas para

a cultura infraestrutura urbana na região, buscou-se evidenciar o processo artístico do Fanzine e juntamente a criatividade do seu público alvo, que seriam crianças e jovens da localidade, desse modo surge a Oficina Fanzine Cidade.

Posto isso, o *fanzine* é uma “publicação elaborada por e para amantes de ficção científica, histórias em quadrinhos, cinema etc.” (Dicio, 2019). Assim, vislumbra-se o Fanzine, como uma revista simples que pode abordar diversos temas como o feminismo, a ficção, HQs, música, filmes, fatos históricos, etc. e que pode ser escrito em forma de poesia, conto, documentário, entrevista, colagens, entre outras opções, sendo uma forma criativa de expor ideias, poesias e histórias. Dessa forma, para a metodologia da oficina, o *fanzine* necessariamente deve expressar a percepção que as crianças e jovens participantes têm sobre o seu território, desde as relações cotidianas, sociais, políticas e culturais que acontecem no lugar até as relações com o espaço urbano e o uso do território, trabalhando-se assim a perspectiva de elementos socioculturais e espaciais vivenciadas no contexto urbano local.

Com este objetivo traçado, a oficina apresenta alguns conceitos sobre a cidade, cidadania e sociedade, e trabalha-os com o seu público, a fim de que a partir da ótica de cada participante, o *fanzine* seja elaborado com base nas suas percepções sobre o seu território, para que os membros da oficina desenvolvam seu potencial crítico e criativo mediante as estruturas sociais, políticas, culturais e urbanas. Para esse método buscou-se trabalhar com um quantitativo inferior a 15 pessoas, para que todos mantenham o foco na atividade. Além disso, a ação visa estimular a criatividade e leitura de revistas e jornais, desenvolver o prazer de ler e o trabalho cooperativo para construir um produto coletivo.

Roteiro da Oficina Fanzine Cidade	
Apresentação	Apresentação dos aspectos gerais da oficina aos participantes e conceitos importantes sobre a cidade e o seu pertencimento.
Público/Número de Participantes	Crianças e pré-adolescentes/7
Materiais	A confecção desse produto é, basicamente, feita com folhas sulfites, tesouras e canetas de colorir (em quantidade suficiente para todos os participantes). Além disso, revistas e jornais que possam ser recortados, papéis coloridos variados, exemplares de fanzines (caso seja possível).
Duração	1h30
Finalidade	Estimular a leitura de revistas e jornais. Estimular o trabalho cooperativo para construir um produto coletivo. Capturar a compreensão dos participantes sobre a realidade do ambiente urbano e o contexto territorial em que estão inseridos. Estimular o potencial criativo e crítico do público. Ter base de dados para próximas ações com cunho de educação cidadã.

OFICINA “O QUERER CIDADÃO”

A oficina O Querer Cidadão foi criada com intuito de ampliar a maior participação do programa de extensão Observatório das Cidades do Cariri no território do Gesso na cidade do Crato, a missão dessas participações está ligada ao objetivo de aumentar a rede cidadã no cariri cearense a partir de oficinas temáticas sobre cidadania e direito à cidade. Esta oficina específica objetiva a captura da percepção das crianças do território do gesso sobre sua realidade a partir do seguinte questionamento: “qual a coisa que você acha mais legal no lugar onde mora?”. Assim os pesquisadores poderiam perceber pela visão das crianças as potencialidades que existem no local para futuras ações no referido local. Nesse sentido através de mecanismos de desenho retrato os participantes relataram os aspectos positivos da localidade em que viviam, suas relações sociais, as características e os equipamentos urbanísticos situados na localidade. Segundo Hanauer (2011, p.77) “o desenho infantil estabelece uma relação entre a criança e sua expressividade, que possui seu próprio estilo de representação gráfica, bem como sua própria maneira de expressão”. Segundo ainda Hanauer (2011) em suas considerações finais sobre o desenho como manifestação na vida das crianças:

A partir dos estudos realizados acerca do desenho, reconhece-se a importância dessa manifestação gráfica, altamente criativa, que faz parte do universo infantil. O ato de desenhar é visto como a atividade artística preferida pelas crianças, cuja produção é rica em detalhes que expressam e comunicam. O desenho é uma linguagem gráfica em que a criança deixa registrada a sua história, onde cada traço, risco e rabisco revelam um pouquinho da sua identidade, do sentir e do pensar desse ser pequeno, mas histórico. Como é carregado de significados, o desenho registra as alegrias, medos, sonhos e leva o adulto a conhecer um pouquinho da criança, de como ela pensa e de como age no e sob o meio que a rodeia. Ao desenhar, a criança desenvolve seus processos criativos, ampliando suas potencialidades de expressão. Ao mesmo tempo em que o desenvolvimento gráfico infantil é inato da inteligência humana, também corresponde às condições socioculturais da criança e aos 3 estímulos recebidos ao longo de sua vida. (HANAUER. 2011, p. 80-81)

Por isso os pesquisadores escolheram tal método, ele proporcionará segundo nosso referencial e se apoiando nos estudos de Hanauer (2011) uma maior liberdade na expressão e ao mesmo tempo uma composição lúdica da atividade já que a mesma utilizará sua criatividade.

Roteiro da Oficina O Querer Cidadão	
Introdução	Apresentação da ação bem como seus objetivos aos participantes.
Público/Número de Participantes	Crianças e pré-adolescentes/15
Materiais	Pincel, folha sulfite, tesoura, giz de cera, fita adesiva, lápis de cor, borracha e lápis.
Duração	2h

Roteiro da Oficina O Querer Cidadão

Finalidade

O objetivo dessa ação foi a captura das visões que as crianças tinham do território. Nela poderíamos analisar quais serão os próximos passos para a organização de oficinas e de outras atividades de fortalecimento do empoderamento local. Captura das potencialidades descritas pelas crianças do território por elas habitado.

ANÁLISE

Este tópico de discussão foi subdividido a partir da análise bibliográfica, pesquisa de campo e as oficinas feitas no Território do Gesso. Essas divisões auxiliam na melhor visualização das distintas metodologias no mesmo contextourbano apresentando aspectos relacionados à vivência de ambas atividades.

O TERRITÓRIO DO GESSO E O COLETIVO CAMARADAS

O histórico do Coletivo Camaradas é inerentemente ligado ao contexto territorial em que está situado, na comunidade do Gesso, uma área localizada entre os bairros Centro, Pinto Madeira, Santa Luzia e São Miguel na cidade do Crato-Ce. Entre as décadas de 1950 e 1980, a comunidade do Gesso vivenciou uma das maiores zonas de prostituição da região sul do estado do Ceará e ficou marcada pela ausência das políticas públicas. Posteriormente, com o declínio da zona de prostituição, o tráfico de drogas se tornou referência da comunidade para a cidade do Crato, que ocorre na maioria dos bairros que concentram as camadas populares em situação de vulnerabilidade social.

Dessa maneira, a localidade sofreu durante décadas um pesado processo de esquecimento e estigmatização da sociedade Cratense. Tal processo se dá pela grande concentração de pontos de drogas e de casas de prostituição. Na cidade esses pontos eram bastante conhecidos pela grande quantidade de frequentadores, na sua maioria trabalhadores da linha ferroviária que corta o Território do Gesso. Mediante este contexto, a comunidade do Gesso ocupa um espaço historicamente marcado pela falta de políticas públicas e estigmatizada pelo poder público e pela população. Isto posto, cabe ressaltar que o espaço:

“Deve ser considerado como um conjunto de relações realizadas através de funções e de formas que se apresentam como testemunho de uma história escrita por processos do passado e do presente. Isto é, o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções. O espaço é, então, um verdadeiro campo de forças cuja a aceleração é desigual (SANTOS, 1978, p.122).”

Dessa forma, além das relações sociais que acontecem dando uma formação construída histórica e socialmente ao espaço, o território, por sua vez, assume determinada conformação a partir de suas características específicas criando e consolidando uma configuração territorial única, e, portanto, repleta de singularidades. Sendo assim:

“A configuração territorial é dada pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país ou numa dada área e pelos acréscimos que os homens superimpuseram a esses sistemas naturais. A configuração territorial não é o espaço, já que sua realidade vem de sua materialidade, enquanto o espaço reúne a materialidade e a vida que a anima. (SANTOS, 1996, p. 38)

Assim, o Território do Gesso é definido pelas suas características urbanas tanto de forma espacial, quanto territorial. Tal nome deriva de um entroncamento ferroviário que transportava materiais e *commodities* como gesso, aço e soja, nele o gesso era um dos principais produtos que passavam pela localidade. Muito desse material e de outros resíduos do sistema ferroviário estadual eram descartados naquele espaço acumulando assim vários resíduos sólidos em um grande espaço perto dos trilhos do trem.

De acordo com Gomes, Siqueira e Nunes (2018) sobre o coletivo Camaradas:

A história desta organização é pensada a partir do contexto de estigmatização social que marcou a Comunidade do Gesso como zona de prostituição por aproximadamente quarenta anos, as casas de prostituição e a forte presença do tráfico nesta comunidade são os elementos principais para o delineamento da identidade política do Coletivo Camaradas. Pela forte presença desses problemas sociais os moradores dos bairros próximos não reconheciam a Comunidade do Gesso como parte do território da cidade, fazendo com que o local se tornasse ainda mais esquecido pela própria sociedade civil e pelo poder público. (GOMES, SIQUEIRA E NUNES. 2018, p. 7)

Em 2007 observando tal situação de vulnerabilidade social que se encontrava a comunidade do gesso, alguns artistas e ativistas da localidade e do entorno começaram a articular um movimento que promovesse o sentimento de pertencimento local e combatesse os problemas sociais da comunidade. O coletivo Camaradas surge então como a síntese desse movimento de ressignificação comunitária, ainda segundo Gomes, Siqueira e Nunes (2018):

[...] o coletivo camaradas visa contribuir para o processo de organização política da comunidade atuando no sentido do desenvolvimento de práticas que possibilitem a desvinculação territorial pensando na perspectiva de construção de novas narrativas sobre a comunidade evidenciando os aspectos positivos e não mais o tráfico ou a prostituição ainda presente na comunidade. (GOMES, SIQUEIRA E NUNES 2018, p. 8)

É diante destas configurações que o Coletivo Camaradas vem atuando numa perspectiva de reconhecer a possibilidade da cultura enquanto vetor de desenvolvimento social e emancipação humana. Segundo o site do Coletivo Camaradas (2019) o mesmo se caracteriza como “uma organização política que atua no campo das artes, da pesquisa, da produção e difusão cultural e das lutas por políticas públicas para cultura.”

Nesse sentido o coletivo Camaradas na contemporaneidade atua com diversas atividades voltadas a ressignificação dos espaços comunitários marcados por anos de estigmatização e na construção de novas narrativas sociais. O trabalho realizado tem como foco o protagonismo da juventude da comunidade, as atividades propostas estimulam pedagogicamente a criatividade, a poesia e a análise crítica da realidade social vivida. Além de atuar pela ressignificação comunitária e na acessibilidade do conhecimento científico, cultural e tecnológi-

co como forma de ampliar a visão social de mundo das camadas populares, o Coletivo contribui para o processo de transformação social a partir das atividades realizadas, como reuniões em comunidades, intervenções urbanas, exposições, rodas de poesia, vivências artísticas, oficinas de artes, seminários teóricos, discussões sobre políticas públicas para cultura, entre outras. Todas essas atividades têm o cunho de ação afirmativa para o Território do Gesso combater a discriminação histórica da população cratense habitante daquele local.

As ações de longa data na comunidade do Gesso por parte do coletivo Camaradas têm surtido efeitos positivos perante a sociedade cratense sobre a percepção da comunidade. Porém tais percepções se contrastam em uma ambiguidade de informações negativas e positivas sobre a localidade. Com referência às negativas, observa-se que ainda existe um processo indireto e menos explícito de estigmatização da comunidade nos noticiários locais. É utilizado a veiculação de notícias de crimes, assassinatos e de uma precária infraestrutura na comunidade, entre essas notícias o nome Gesso para se referir a comunidade é sempre utilizado como “publicidade” para as notícias de crime de descaso do poder público para com a infraestrutura urbana. Chama atenção aos pesquisadores o fato de que na maioria das vezes os assassinatos e crimes ocorrem nos bairros ao lado da comunidade, porém nas notícias, o Território do Gesso é citado como ponto de referência citando a alusão ao histórico de violência do bairro. Por outro lado observa-se que as notícias não vinculadas a crimes são de sua inteira maioria sobre as ações do coletivo Camaradas e seu impacto positivo na comunidade, como por exemplo o reconhecimento do “sítio urbano” da comunidade, onde o cultivo é o foco de ações ambientais independentes dentro do município, em que os moradores plantam árvores que trazem inúmeros benefícios à localidade por meio da arborização do espaço urbano.

OFICINA FANZINE CIDADE E A PERCEPÇÃO DO COTIDIANO URBANO NO TERRITÓRIO DO GESSO

Em meio a uma crise política envolvendo as universidades federais, instituições federais de ensino público e a União, devido ao contingenciamento no orçamento para despesas discricionárias anunciado pelo Ministério da Educação (MEC) em 30 de abril de 2019, a Universidade Federal do Cariri promoveu a ação “UFCA nas praças” no dia 14 de maio de 2019, por iniciativa de estudantes e professores de vários cursos, em que diversos projetos e programas da universidade se mobilizaram em inúmeras praças e locais públicos nas cidades de Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha e Brejo Santo, com o objetivo de mostrar diretamente a população a importância da universidade pública e seu impacto para a sociedade.

No mesmo dia o Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios (LaCITE) promoveu a oficina “Fanzine Cidade”. A palavra *fanzine* vem da contração da expressão em inglês *fanatic magazine*, que significa em português revista de fãs. Os fanzines são publicações feitas por pessoas e para as pessoas que gostam e queiram abordar um determinado tema, sejam elas amadoras ou profissionais. Uma revista simples que pode abordar diversos temas como o feminismo, a ficção, Histórias em Quadrinhos - HQs, música, filmes, fatos históricos, etc, pode ser escrita em forma de poesia, conto, documentário, entrevista, só imagens entre outras opções. É uma forma criativa de expor ideias, poesias e histórias.

Figura 1: Local de realização da oficina



Fonte: autores (2019)

A oficina foi realizada no prédio do coletivo Camaradas. O local detinha equipamentos necessários para a elaboração dos fanzines, com a disposição de revistas, papéis, tesouras, colas, canetas e lápis, EVA, livros, mesas e cadeiras, entre outros.

Posto isso, relacionando a criatividade das crianças que participam das ações do coletivo Camaradas com o objeto de estudo do laboratório, que é a cidade e o território, a oficina teve o objetivo de apresentar o conceito de cidade, bem como a importância do sentimento de pertencimento aos espaços que ocupamos, e a partir disso, cada participante desenvolveria seu fanzine ressaltando o que mais vivenciam na sua localidade, por meio de desenhos, poesias e colagens. Assim, os participantes da oficina foram imensamente receptivos e dispostos a elencar suas percepções do cotidiano e compartilhá-las, descrevendo através dos elementos artísticos expostos nos seus *fanzines*, as problemáticas e as qualidades encontradas no seu espaço urbano, como também o que almejam para o futuro da localidade, trabalharam em equipe com divisão de materiais, espera pelo momento de fala e assim puderam usar sua criatividade de forma significativa.

Figura 2: Produção dos Fanzines

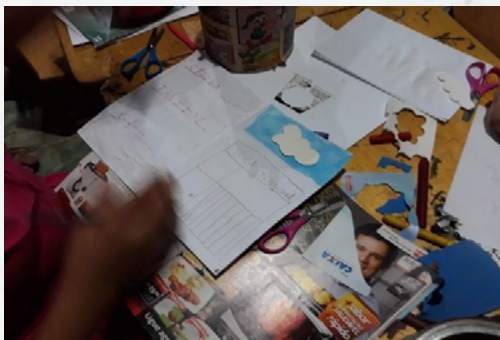


Fonte: Autores (2019)

Assim como temas sobre HQs, filmes, livros e brinquedos são incluídos em diversas revistas infantis, temas como educação, meio ambiente, a importância das profissões para a sociedade, justiça e segurança ganharam destaque na dinâmica da oficina, fazendo um contraponto às dificuldades percebidas pelas crianças participantes na localidade, como a violência.

Um dos aspectos mais importantes na realização da oficina, foi a apresentação dos conceitos de cidade e principalmente a discussão do direito à cidade. Por ter como foco principal o público juvenil, a oficina obteve um caráter mais objetivo e exemplificador para esclarecer os conceitos aos participantes. Para a realização da oficina, utilizados um slide com imagens que ilustrassem os objetivos, a cidade e o fanzine, e por meio da apresentação, em diálogo com as crianças participantes, destacamos o conceito de direito à cidade, que segundo Lefebvre (1996) objetiva garantir, a todos os cidadãos, o direito de participar das decisões que dimensionam a cidade, sendo um direito fundamental para o exercício da cidadania e para a construção de uma sociedade mais equânime, pontuando também o bem-estar da população, como o direito ao trabalho, à moradia digna, ao saneamento básico, saúde, transporte público, lazer e acesso à informação.

Figura 3: Fanzine “Escola Girassol” elaborado por uma participante.



Fonte: Autores (2019)

Um dos métodos utilizados, além da construção do material foram os questionamentos visando a reflexão sobre o que mais elas se identificam no bairro em que vivem, quais profissões elas se inspiram, quais espaços elas mais ocupam no território e dentre estas perguntas destaca-se “o que você quer ser quando crescer?”. Grande parte mencionou profissões relacionadas ao direito penal e civil, como delegada, juíza, policial, segurança, como também voltadas ao ensino, ao saber e de cunho artístico, como poetisa e professor.

Percebeu-se, assim, que os membros da oficina compartilharam muito da sua realidade confirmando a influência que o meio exerce sobre as pessoas que grandes sonhos e desejos que eles têm estão relacionadas a transformação social das comunidades periféricas e que não possuem um olhar profundo do poder público local e de que forma podem influenciar e modificar o meio.

A OFICINA O QUERER CIDADÃO E A PERCEPÇÃO INFANTIL DO TERRITÓRIO

A oficina o Querer Cidadão surgiu a partir de uma demanda interna do programa de extensão Observatório das Cidades do Cariri que era a de continuar a fortalecer os laços com o Coletivo Camaradas e atender a construção de uma rede cidadã no cariri cearense. Primeiramente a organização metodológica se deu a partir da visualização do espaço, do conteúdo e das pessoas que iriam participar. Com relação ao espaço foi informado que ela seria realizada no dia 23 de agosto de 2019 no Território do Gesso, mais precisamente no

equipamento público do ginásio poliesportivo situado no referido território. A oficina fazia parte de uma série de outras ações denominadas Mostra do Brincar, realizadas anualmente pelo Coletivo Camaradas.

Nesta oficina o conteúdo foi traçado a partir dos objetivos da mesma, os pesquisadores inicialmente tinham como principal objetivo dividir as crianças em grupo e posteriormente gerar um pequeno debate a fim de suscitar qual seria o equipamento público mais significativo do território de acordo com as suas visões. Então a organização metodológica se deu de modo a construir o debate para a posterior produção artística (desenho) do equipamento escolhido por cada grupo. Essa ação tinha como finalidade capturar a percepção das crianças sobre o território, suas relações sociais e os equipamentos públicos ali situados. Tal captura consistia em observar a partir da percepção das crianças os símbolos de pertencimento, características e as atratividades. O material gerado auxiliaria os pesquisadores a entender melhor o contexto territorial das crianças para que nas próximas oficinas os implementadores pudessem se dedicar a tópicos mais específicos do território utilizando-os como pano de fundo para o debate do direito à cidade. Por último, o público informado a nós era composto de crianças de faixa etária entre 8 e 14 anos, elas eram moradoras do território do Gesso e tinham o histórico de participar das ações do coletivo.

Figura 1: Local de realização do evento



Fonte: autores (2019)

No dia da aplicação observamos que para além da nossa ação houveram outras atividades bem próximas a nossa em um curto espaço, em um primeiro momento da oficina não houve uma adesão sólida por parte das crianças por conta do pequeno espaço para uma variedade de atividades. Havia diversos elementos lúdicos que outras ações usavam que atraíam mais as crianças como a utilização de jogos e performances artísticas. O começo da participação das crianças na oficina se deu apenas com a mudança de metodologia da oficina utilizando outros métodos para a captura da percepção das crianças. Primeiramente pensou-se em modificar o método de captura das percepções, os implementadores decidiram realizar a captura focada nos símbolos característicos do território do Gesso como meio de conseguir de maneira mais precisa e mais rápida. O método escolhido para a atração dos participantes e captura da percepção foi a busca ativa, método esse tem inspiração na busca realizada nas atividades dos centros de referência a assistência social onde os

assistentes sociais iam aos usuários instigá-los a utilizar os serviços ofertados. Então para o envolvimento na atividade, essa busca foi realizada através de abordagens em que os realizadores convidaram as crianças a participar das atividades, eram evocados elementos lúdicos como o desenho e imaginação para a atração da criança para o assunto. Isso era feito a partir de uma pergunta que evocava aspectos positivos do território. O processo de captura dessas perspectivas se deu com instrumentos lúdicos de pintura e desenho para uma maior atração e expressividade das crianças participantes.

Figura 2: Oficinas realizadas



Fonte: autores (2019)

Depois desse momento de busca por participantes, houve as primeiras capturas de percepção das crianças, tais capturas ressaltaram os aspectos físicos do local e os eventos comunitários realizados no mesmo. Dentre alguns espaços foram muito referenciados dois elementos físicos presentes observados pelos realizadores, foram eles o metrô e a quadra poliesportiva. Eram ressaltados nesses dois elementos a significância de suas atividades na vida dos participantes.

O metrô, Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) que faz transporte coletivo de passageiros entre as cidades de Crato e Juazeiro do Norte e cujo trajeto atravessa a comunidade, foi o equipamento mais referenciado pelas crianças participantes. Se mostrou o elemento da paisagem do qual mais se apresentavam pontos negativos na localidade pela fala dos participantes. As reclamações iam de seu excesso de velocidade ao passar pelo local aos seus freios bem barulhentos. Dentre vários relatos das crianças, chamou atenção um desenho feito por uma criança onde estavam ressaltados os freios, quando indagada sobre as motivações que a fizeram desenhar aquilo, a mesma respondeu que queria que o metrô tivesse freios melhores porque ele atropela as pessoas e animais do local. O metrô que corta o território do Gesso é uma obra de infraestrutura revitalizada que aproveitou a antiga malha viária que outrora era utilizada por trens de carga para ligar as cidades de Crato e Juazeiro do Norte. Segundo a Gazeta do Cariri (2019) o metrô diariamente realiza 13 viagens entre Crato e Juazeiro do Norte. O mesmo é palco de várias polêmicas no que tange a segurança, inúmeros são os acidentes envolvendo pessoas e animais que cruzam a linha férrea e são atingidos pelo trem. No território do Gesso não há proteção e nem sinalização para a linha férrea e segundo alguns moradores o perigo de acidente é muito grande.

Figura 3: Participante desenhando



Fonte: autores (2019)

A quadra poliesportiva e a sede do coletivo Camaradas foram ressaltados pelas crianças como pontos positivos da localidade pela sua diversidade e atividade que envolvia toda a comunidade. Sobre a quadra, as crianças relataram e desenharam que a mesma desde que foi construída tem auxiliado em muito as atividades no local, pois antes era apenas um grande lugar aberto com muita areia e pedras soltas, foi relatado pelos acompanhantes que as crianças até brincavam no local, mas que era normal os casos de doenças respiratórias e bactérias oriundas da terra e de dejetos de animais. Ainda segundo relatos dos locais, a quadra serve para várias atividades, tanto do coletivo quanto de lazer para os jovens do local, algumas escolinhas comunitárias realizam ali atividades de esporte para os jovens e tem trazido, segundo os relatos, boas mudanças no que tange a segurança e no uso do espaço público.

Com relação ao Coletivo Camaradas, os participantes creditam ao coletivo o incentivo às manifestações artísticas e culturais que ocorriam ali. Segundo relatos dos participantes, o Coletivo com suas atividades modificou a realidade do uso e do lazer na comunidade, especialmente para as crianças. Segundo os relatos capturados ao longo da oficina, o Coletivo proporcionou uma gama de atividades que auxiliavam no estímulo ao aprendizado, a criatividade e a visão de pertencimento comunitário. Essa identificação segundo os relatos dos participantes da oficina e acompanhantes modificou o olhar para a comunidade e a deixou mais “cuidadosa e viva”.

Finalizando as participações e a oficina os pesquisadores tiveram uma captura de quinze percepções com desenho retratando a realidade local feitas pelos participantes. Houve também a captura de relatos indiretos de acompanhantes das crianças participantes, quase 70% dessas percepções envolviam o metrô, o coletivo Camaradas e a quadra poliesportiva como espaços mais marcantes e significativos do território. Boa parte dos participantes deixaram escritos pontos negativos, dentre eles estavam a falta de segurança no local que não conta com nenhuma vigilância, de infraestrutura e o difícil acesso a saúde pública.

Os pesquisadores levaram a visão de que os elementos físicos de infraestrutura são evocações características que auxiliam na identificação do local, como o observado na realização e na captura das percepções feitas pela oficina esses elementos podem influenciar positivamente ou negativamente no modo como as pessoas ocupam o espaço e se relacionam no território e que tais características espaciais são muito importantes para o imaginário das crianças e sua identificação com o território do gesso.

RESULTADOS

A realização das oficinas no coletivo camaradas se deu na construção da parceria entre o programa Observatório das Cidades do Cariri do LaCITE e o coletivo com o intuito do fortalecimento da rede de parceiros dentro do território caririense. Aliado a isso a criação das oficinas possibilitou uma maior abrangência da construção de uma rede cidadã mobilizada pelo Observatório.

Sabendo disso as oficinas tinham como principal foco a discussão sobre o direito à cidade. As mesmas foram voltadas a uma captura do olhar das crianças sobre o contexto urbano em que estão inseridas. A partir dos achados observou-se que as crianças e jovens que frequentam os espaços do coletivo camaradas têm uma percepção do contexto urbano galgada em uma construção social e territorial de saber. Essa conclusão a que se chega dar-se por conta dos relatos postos pelas crianças sobre o local, eles galgados nos símbolos estruturais físicos e concepções imaginárias do local.

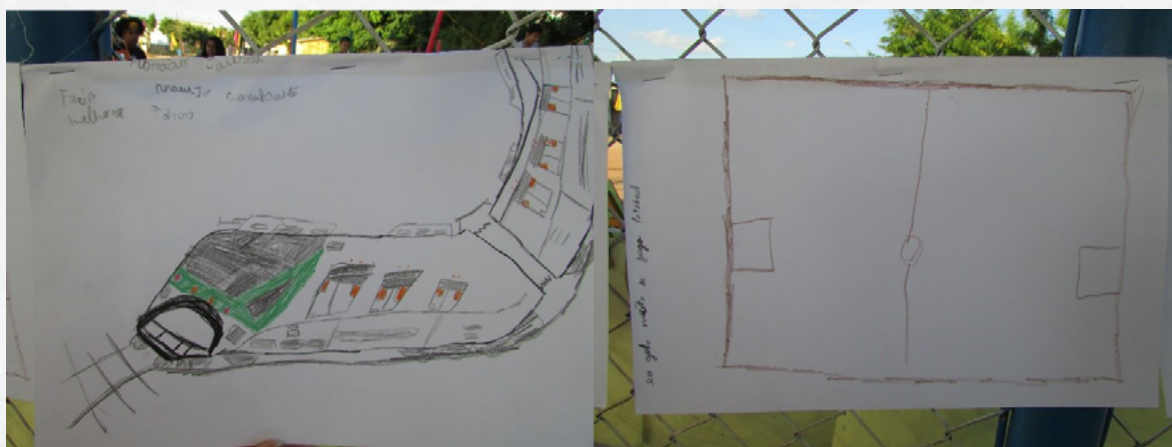
Em relação a oficina Fanzine Cidade é notório a percepção das crianças com relação ao contexto vivenciado por elas de maneira que o meio tem influência direta e que o estigma periférico imposto sobre o território do Gesso faz com que seja repassado. Além de perceber que as respostas da pergunta relacionado aos sonhos sobre profissões que remetem principalmente ao direito civil. O conceito de território levantado por Lefebvre (1996), não era conhecido pelas crianças, pois a maioria não entendia que os cidadãos possuem o direito de participar nas decisões referentes a cidade, levando em consideração que em algumas falas era apresentado a incredulidade nos poderes públicos do município. A maioria dos *fanzines* feitos possuía nos seus desenhos e colagens a quadra poliesportiva do bairro que era considerada por eles um de seus lugares preferidos além da escola e de suas casas.

Os pontos positivos a serem elencados nesta oficina, primeiramente foi a receptividade das crianças, a disposição em participar e contribuir com as atividades. A escolha de delimitar a faixa etária facilitou bastante, pois nesta idade já há uma concentração maior, podendo-se desenvolver uma conversa um pouco mais aprofundada sobre os assuntos, entretanto ainda há um interesse por parte das mesmas na participação em atividades como desenho e recorte de revistas. A construção de confiança permitiu que elas se sentissem à vontade com os pesquisadores para falar suas percepções e perspectivas com relação às suas vivências, às dúvidas sobre os conceitos abordados na apresentação, além de conseguirmos alcançar os objetivos elencados para a oficina a satisfação e gratidão no rosto dos participantes era visível. Precisa ser melhorado para futuras oficinas a dedicação exclusiva a apenas uma atividade do laboratório em um mesmo dia, pois devido a apresentação nas praças abrimos as inscrições para um número reduzido de crianças, pois a equipe estava dividida e o intuito era dar atenção total a todas as crianças que estavam participando, em um futuro a participação integral ou da maioria nos fará abranger um número maior de crianças.

No que diz respeito a oficina O Querido Cidadão os pesquisadores observaram que a interação proposta pelo Coletivo Camaradas as universidades, ONGs e poder público auxilia na efetiva construção de melhorias sociais para o território do Gesso. O poder de formalização de parcerias em prol da comunidade local propicia aos moradores, especialmente as crianças, uma gama de atividades de significativa importância para a construção e solidificação do pertencimento comunitário de uma comunidade antes estigmatizada e esquecida pela sociedade. Na II Mostra do Brincar, os elementos lúdicos estimularam a criatividade das crianças que utilizaram seu potencial em prol de uma nova utilização do espaço urbano, nela constituiu-se um sentimento forte de amizade comunitária e de lazer observado pelos pesquisadores. Na oficina realizada pelos mesmos, apesar

de contratempos não checados na construção metodológica da oficina, foi notório a felicidade das crianças em estar e participardas atividades, nos desenhos elas expressavam verdadeiramente como enxergavam o território do qual faziam parte e para a nossa surpresa entendiamo seu contexto de uma muito crua e realista. Esse entendimento era visto pela descrição na hora do desenho do que era desenhado, nele as crianças expressavam muito claramente como o espaço urbano interferia suas vidas de maneiras positivas e negativas, os equipamentos públicos instalados ali eram em especial o que mais chamavam a atração das crianças para o desenho, neleelas expressavam o que sentiam e notavam sobre tais equipamentos. Os pontosnegativos recaem sobre o metrô que tem um histórico de acidentes na localidade, a visão das crianças sobre ele é lúdica e ao mesmo tempo realista sobre seus perigos, as mesmas observam que o equipamento público necessita urgentemente de manutenção e sinalização para a melhoria da segurança no local. Os pontos positivos como mencionados anteriormente no tópico 5.3recaem sobre o coletivo camaradas e a quadra, ambos são vistos como locais de convívio comunitário e de fortalecimento dos vínculos de pertencimento local.

Figura 4: Alguns desenhos feitos pelos participantes



Fonte: autores (2019)

Sobre a organização, implementação e resultado da oficina os pesquisadores observaram que tiveram potencialidade e desafios a serem levantados para uma melhor visualização da mesma. Os desafios recaem sobre a dificuldade primeiramente de que os pesquisadores não tinham experiência em ministrar oficinas infanto-juvenis e que mesmo pesquisando métodos melhores de captura dos objetivos com autores referência em pedagogia houve uma certa dificuldade em atrair as crianças para a realização de oficinas. As dificuldades se deram também pela falta de uma melhor organização das oficinas que estavam sendo todas ofertadas em um só lugar, os realizadores entenderam que a separação em grupos promoveria uma melhor produtividade do grupo.

Já as potencialidades observaram-se que os participantes que estavam desenhando tinham já um conhecimento prévio sobre as questões requeridas pelos realizadores, todos eles souberam descrever com habilidade sua comunidade, as relações existentes nelas e seus riscos. Todos também falaram sobre os equipamentos públicos instalados ali reforçando aspectos característicos do local. Fica-se registrado que quase todos os participantes da oficina tinham o histórico de participar das ações do coletivo Camaradas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho objetivou-se à apresentação da experiência de campo vivenciada no Território do Gesso pelos membros do Observatório das Cidades do Cariri. A mesma englobou a realização de duas oficinas, Fanzine Cidade e O Querer Cidadão, por meio da parceria entre o LaCITE e o Coletivo Camaradas, com o intuito de estimular o potencial criativo das crianças que vivem na Comunidade do Gesso na perspectiva da sua contextualização urbana e do direito à cidade.

Compreende-se pelos realizadores das oficinas que a construção de um olhar voltado ao pertencimento local e ao estímulo da criatividade como forma de ensino foi protagonizada por dois fatores muito enfatizados pelos participantes, são eles: o contato diário com o território e as atividades extra curriculares feitas no Coletivo Camaradas, isso se dá pelas peculiares características que se apresentam no território do gesso, existem símbolos característicos da estrutura do local que enfatizam a singularidade do território e o modo de vida das crianças.

A partir da visão dos pesquisadores esses símbolos que distinguem o território do gesso vinculam ao coletivo Camaradas elementos comuns de identidade na comunidade. Não obstante, as oficinas realizadas observaram que as crianças para além dos elementos físicos e imaginários conseguem elencar possibilidades de melhoria para o local, essa percepção se deu, segundo os realizadores, por conta dos vários trabalhos de conscientização do Coletivo Camaradas.

Por intermédio da realização das oficinas entendeu-se que a percepção das crianças com relação ao contexto vivenciado por elas tem influência direta com o estigma periférico imposto sobre o território do gesso, influenciando em suas perspectivas futuras. Além de utilizar seu potencial em prol de uma nova utilização do espaço urbano, nelas constituíram-se um sentimento forte de amizade comunitária e de lazer observado pelos pesquisadores. Por fim, os resultados encontrados nas oficinas coadunam com o trabalho feito pelo coletivo Camaradas nas ações de pertencimento local e de construção da cidadania ativa, são de grande valor a formação da juventude quanto ao fortalecimento de uma comunidade urbana que sofreu um grande processo de estigmatização, pois nessa juventude há a possibilidade de mudança da percepção do território do gesso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DERDYK, P. R.; GROBERMAN, S. S. Imitação. Terapia Comportamental e Cognitivo-comportamental: práticas clínicas, p. 102-110, 2004.

GOMES, Maria Cíntia; SIQUEIRA, Luiz Carlos Carvalho; NUNES, Cicera. COLETIVO CAMARADAS: RESSIGNIFICAÇÃO DA FORMAÇÃO E PRÁTICA DO DOCENTE ATRAVÉS DA ARTE POLÍTICA NO CARIRI CEARENSE.

HANAUER, Fernanda. Riscos e rabiscos: o desenho na educação infantil. Revista de Educação do Ideau, Rio Grande do Sul, v. 6, n. 13, p. 1-13, 2011.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. 2014.

LEFEBVRE, Henri; FORTUNA, Carlos. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

O que é o Coletivo Camaradas. Coletivo Camaradas. Disponível em: <<https://camaradas.org/quem-somos>>. Acesso em 7. Dez. 2019

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2002

SANTOS, Milton. Por uma Geografia Nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica.

São Paulo: HUCITEC, Ed. da Universidade de São Paulo, 1978.

Significado de Fanzine. Dicio. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/fanzine/>>. Acesso em 7. Dez. 2019



JUVENTUDES E COMUNICAÇÃO POPULAR:
CAMINHOS E ESTRATÉGIAS DE/PARA
MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO JUVENIL.

*YOUTH AND POPULAR COMMUNICATION:
PATHWAYS AND STRATEGIES TO / FROM
MOBILIZATION AND YOUTH PARTICIPATION.*

Diego Souza Teófilo¹

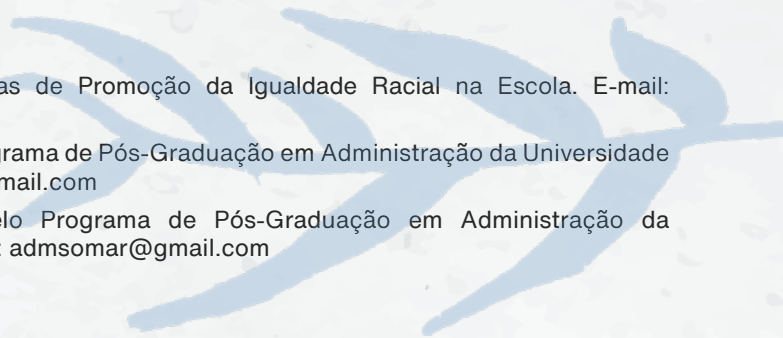
Josevana de Lucena Rodrigues²

Luis Augusto Gonçalves Ramos³

1 Historiador, especialista em Políticas de Promoção da Igualdade Racial na Escola. E-mail: diegosteofilo@gmail.com

2 Doutora em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia – UNAMA. E-mail: josevana@gmail.com

3 Doutorando em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia – UNAMA. E-mail: admsomar@gmail.com



RESUMO

No Brasil, nas duas últimas décadas as juventudes ganharam grande destaque, seja pelo interesse de pesquisadores e instituições como a UNESCO; ABONG, Ação Educativa: Assessoria, Pesquisa e Informação; do Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas - IBASE, do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA; do Instituto Cidadania e de Universidades, investigações no sentido de compreender os marcadores sociais, comportamentos e engajamentos ou o direcionamento de ações de organizações da sociedade civil para este segmento. Nesse interim, destaca-se a partir de 2003, marcos legais que evidenciam o reconhecimento pelo Estado da necessidade de viabilizar políticas públicas para as juventudes, inicialmente com a criação da Secretaria e Conselho Nacional de Juventude, ambos espaços cumprindo papéis importantes na construção de políticas para este segmento. Em face disto, é possível analisar a categoria juventudes a partir de sua pluralidade, atividades e ações consequentes de seu envolvimento e protagonismo. Neste contexto, a comunicação popular se apresenta como alternativa de mobilização para intervenção e participação juvenil nos espaços de reivindicação de direitos, a partir de uma iniciativa institucional da UNIPOP, que promove a participação da juventude como sujeitos de direito e protagonistas de intervenções e incidência em seus territórios. O objetivo deste artigo é discutir e analisar a categoria juventudes e como os jovens tem se articulado no sentido de reconhecer e se engajar em pautas de seus interesses a partir de processos envolvendo a comunicação popular. A medida em que o curso de comunicação popular se permite se construir coletivamente com o protagonismo dos sujeitos juvenis, a proposta metodológica engaja e promove o engajamento a partir do diálogo sobre as realidades periféricas e o reconhecimento de suas pautas coletivas, somada a reflexão crítica dos conceitos acadêmicos, traduzidas pela educação e comunicação popular através das intervenções e incidência política.

Palavras-chave: Juventudes; Comunicação Popular; Participação Juvenil

ABSTRACT

In Brazil, in the last two decades, youths have gained great prominence, whether due to the interest of researchers and institutions such as UNESCO; ABONG, Educational Action: Advisory, Research and Information; the Brazilian Institute of Social and Economic Analysis - IBASE, the Institute of Economic and Applied Research - IPEA; from the Citizenship Institute and Universities, investigations in order to understand the social markers, behaviors and engagements or directing the actions of civil society organizations to this segment. In the meantime, as of 2003, legal milestones stand out that demonstrate the recognition by the State of the need to make public policies for youths viable, initially with the creation of the National Youth Secretariat and Council, both spaces fulfilling important roles in the construction of policies for this segment. In view of this, it is possible to analyze the youth category from its plurality, activities and actions resulting from their involvement and protagonism. In this context, popular communication presents itself as an alternative of mobilization for intervention and youth participation in the spaces of claiming rights, based on an institutional initiative of UNIPOP, which promotes the participation of youth as subjects of law and protagonists of interventions and incidence in their territories. The purpose of this article is to discuss and analyze the category of youth and how young people have articulated themselves in order to recognize and engage in agendas of their interests based on processes involving popular communication. As the popular communication course allows itself to be built collectively with the protagonism of youth subjects, the methodological proposal engages and promotes engagement based on dialogue about peripheral realities and the recognition of their collective agendas, in addition to the critical reflection of academic concepts, translated by popular education and communication through interventions and political influence.

Keywords: Youths; Popular Communication; Youth Participation

INTRODUÇÃO

No Brasil, nas duas últimas décadas as juventudes ganharam grande destaque, seja pelo interesse de pesquisadores para compreender seus marcadores, comportamentos e interesses, seja pelo direcionamento de ações de organizações da sociedade civil para este segmento. É possível destacar nesse período, uma série de discussões, estudos e pesquisas, a exemplo da UNESCO; ABONG, Ação Educativa: Assessoria, Pesquisa e Informação; do Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas - IBASE, do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA; do Instituto Cidadania e de Universidades.

Destaca-se a partir de 2003, marcos legais que evidenciam o reconhecimento pelo Estado da necessidade de viabilizar políticas públicas para as juventudes, inicialmente temos a criação da Secretaria e Conselho Nacional de Juventude, ambos espaços cumprindo papéis importantes na construção de políticas. Depois de sete anos de sua apresentação a PEC Nº138/2003, que acrescentou o termo “jovem” na constituição federal fora aprovada tornando-se Emenda Constitucional 65/2010, ao final da 1ª Conferência Nacional de Juventude (2008), em seu relatório é apresentado a criação do Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE, em 2012 tivemos a aprovação e sanção da Lei nº12.852 que Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE.

É importante lançar mão do que fora produzido de pesquisa sobre as juventudes no Brasil até aqui para que sejam compreendidos e identificados marcadores sociais que interferem diretamente em aspectos como a desigualdade e exclusão a exemplo de classe, raça, gênero, orientação sexual, se moram no campo, na cidade ou na floresta entre outros.

O Atlas da Violência 2020, aponta que no Brasil, 30.873 jovens foram assassinados em 2018, significando uma taxa de 60,4 homicídios a cada 100 mil jovens, e 53,3% do total de homicídios do país. O Pará figura entre os dezesseis estados a cima da média nacional (60,4), de homicídios de jovens entre 15 e 29 anos a cada 100 mil habitantes jovens.

Neste cenário de crescimento da violência e com a manutenção de lógicas racistas e discriminatórias, segundo o Índice de Vulnerabilidade Juvenil – IVJ, divulgado em 2018, no Pará um jovem negro tem 4,2 vezes chances de morrer, em comparação com a média nacional que é de 2,7, é quase o dobro.

Reconhecendo o potencial dos meios de comunicação na construção das narrativas no imaginário da população, em especial as imagens estereotipadas sobre as juventudes, questionamentos como a limitação do modelo comunicacional atual de não responder a pluralidade brasileira é pauta prioritária dos movimentos que cobram uma necessária democratização dos meios de comunicação.

O modelo atual de concessões públicas tem beneficiado apenas algumas famílias que operam também sua perpetuação no domínio político regional e nacional. O processo de controle dos aparatos tecnológicos da comunicação possui uma relação íntima e direta com os poderes políticos e econômicos do país.

É neste contexto de falta ou de poucos espaços de participação nos meios tradicionais que as alternativas comunicativas surgem como é o caso da comunicação popular. Experiências que vêm possibilitando a construção de um olhar crítico dos sujeitos para com a sociedade com intervenções a partir de processos formativos.

Desta feita, o objetivo deste artigo é discutir e analisar a categoria juventudes e como os jovens tem se articulado no sentido de reconhecer e se engajar em pautas de seus interesses a partir de processos envolvendo

a comunicação popular. Metodologicamente será desenvolvida análise de conteúdo do curso de comunicação popular do Instituto Universidade Popular – UNIPOP, identificando os aspectos que contribuam para o reconhecimento institucional da pluralidade juvenil e compartilhamento desse reconhecimento com os jovens envolvidos no processo formativo e como o desenvolvimento do curso promove as condições de engajamento destes jovens às pautas de seus interesses.

Objetivamente o artigo se propõe a discutir e analisar a categoria juventudes e como os jovens tem se articulado no sentido de reconhecer e se engajar em pautas de seus interesses a partir de processos envolvendo a comunicação popular.

METODOLOGIA

A pesquisa será desenvolvida a partir da análise de conteúdo do curso de comunicação popular do Instituto Universidade Popular – UNIPOP, identificando os aspectos que contribuam para o reconhecimento institucional da pluralidade juvenil e compartilhamento desse reconhecimento com os jovens envolvidos no processo formativo, discutindo ainda a promoção do curso como uma arena de significados que pode gerar engajamento destes jovens às pautas de seus interesses.

Os dados foram coletados por meio de: a) realização de entrevistas semiestruturadas com os jovens que participam atualmente e com os que já participaram de versões anteriores, a captação aconteceu via google forms, além de coordenadores do curso e professores; b) participação de pesquisadores em três atividades do curso que permitiu observar a dinâmica de desenvolvimento e condução do processo formativo; c) pesquisa documental. Em seguida os dados foram submetidos à análise de conteúdo.

INSTITUTO UNIVERSIDADE POPULAR

A UNIPOP surge no início da década de 80, neste momento a conjuntura apresentava um intenso processo de articulação e mobilização por direitos básicos como moradia, educação, saúde, saneamento básico, transporte público, entre outros, cenário mais do que propício para o nascituro do Instituto de Educação Popular (UNIPPOP), este período é marcado por fortes movimentações sociais, em 1985, quando um grupo de entidades, partidos políticos, igrejas e as universidades públicas começam a pensar em uma outra proposta de espaço formativo que pudesse oportunizar a esse conjunto de lideranças populares, que emergiam dessas lutas, uma formação plural, suprapartidária, que abordasse a equidade de gênero, igualdade racial, diálogo inter-religioso e a livre orientação sexual.

Nasce então a organização que representara um desejo de um conjunto de entidades, movimentos sociais e igrejas comprometidas com a teologia da libertação, para ser um espaço plural de formação de lideranças populares, agentes pastorais e fortalecimento da democracia. Fundada oficialmente em 27 de outubro de 1987, a **UNIPPOP** vem a cada trienal retroalimentando sua visão e missão a partir da análise do contexto onde atua - a região amazônica - respondendo às necessidades que essa análise indica, para que suas ações possibilitem o enfrentamento às desigualdades e contribuam para a transformação social, ambiental, cultural, econômica e política deste território a partir da assunção voluntária dos sujeitos envolvidos.

Para Silva (2010), a construção de uma cultura de direitos dialoga diretamente com a necessidade de manter o fortalecimento da democracia, da cidadania emancipatória nas relações sociais e na gestão organizacional,

como também nas práticas educativas, formativas e informativas sob o foco da concretização e reprodução de ações transformadoras.

Ao longo de suas três décadas e meia a UNIPOP vem se legitimando como organização de formação para a cidadania ativa, ecumênica, de educação, comunicação e teatro popular, cujo princípio metodológico básico de seus processos formativos, está no pluralismo político, de gênero, étnico-racial, cultural e religioso. Para isso trabalha para formar lideranças democráticas dos e para os movimentos sociais, educadores sociais, arte-educadores, agentes pastorais e grupos de adolescentes e jovens comunicadores e comunicadoras na Amazônia.

O CURSO DE COMUNICAÇÃO POPULAR

Desde 2006, a UNIPOP promove o curso de comunicação popular, oferecido especialmente para adolescentes e jovens de bairros periféricos de Belém e Região Metropolitana, ao longo destes mais de 15 anos a proposta do curso tem sofrido mudanças consequentes da participação cada vez mais intensa deste seu público atendido, o objetivo do curso é criar as condições favoráveis para que os participantes compreendam e reconheçam a comunicação como um direito humano e que vai além dos limites e muros da mídia oficial tradicional, com atenção para as alternativas de comunicação que respeite a diversidade e pluralidade da sociedade e que expresse as diversas manifestações sociais e culturais.

O processo de acúmulo e aperfeiçoamento do curso foram além das formações, articulando parcerias com outras organizações assemelhadas a UNIPOP como a Revista Viração Jovem, da ONG Viração Educomunicação, de circulação nacional e produzida colaborativamente por todas as unidades da federação, representações de jovens do curso atuavam e atuam como conselheiros virajovens no Estado para a revista e produzem matérias e conteúdos para o portal “Agência Jovem de Notícias”, espaço de conteúdo colaborativo tal qual a revista. Os jovens atuam ainda como articuladores desde (2008) da Rede Nacional de Jovens Comunicadores – RENAJOJ em defesa da comunicação como direito humano.

Em 2009, durante uma de suas edições a turma de comunicação popular foi convidada para contribuir com a cobertura colaborativa do Fórum Social Mundial que ocorreu em Belém, este evento assim como outros se tornaram rotina devido a visibilidade do curso.

Em 2013 com o objetivo de potencializar e promover o exercício da cidadania e estimular uma nova cultura de participação e mobilização social, protagonizada especialmente pelos jovens, o curso foi inserido no Projeto Jovens Comunicadores da Amazônia: Democratizando o Acesso à Informação com apoio do Programa Oi Novos Brasis. A visibilidade das atividades desenvolvidas no âmbito do projeto renderam a indicação⁴ para o Prêmio Mariazinha Fusari de Educomunicação 2015⁵, promovido pelo NCE – Núcleo de Comunicação e Educação da USP, criado em 2002, voltado a reconhecer a excelência dos serviços prestados ao campo por agentes culturais, em três diferentes áreas de atividade: 1ª. Pesquisa; 2ª. Ação profissional; 3ª. Ação Institucional.

Em 2015, parte dos jovens do curso de Comunicação estiveram em Brasília fazendo a cobertura colaborativa da 3ª Conferência Nacional de Juventude cujo objetivo era atualizar a agenda da juventude para o desenvolvi-

4 Candidatos ao Prêmio Mariazinha Fusari 2015 <https://abpeducom.org.br/candidatos-ao-premio-mariazinha-fusari-2015/>

5 O prêmio homenageia a Profa Dra. Maria Felismina de Rezende Fusari, professora da Faculdade de Educação da USP, co-fundadora do NCE/USP, reconhecida por seus trabalhos na interface entre a Arte-Educação e a Educomunicação.

mento do Brasil, reconhecendo e potencializando as múltiplas formas de expressão juvenil, além de fortalecer o combate a todas as formas de preconceito.

Após o desenvolvimento desta última experiência, em 2016, o curso volta para um formato com menor amplitude e passa a ser desenvolvido durante a semana, mas mantém o mesmo caráter pedagógico. Cabe ressaltar que os arranjos metodológicos são feitos de acordo com as condições financeiras na qual as ações são desenvolvidas.

Recentemente em função da pandemia o curso precisou realizar uma pausa em 2020 e retornando com atividades presenciais e remotas. Para o primeiro semestre de 2021 o curso está sendo oferecido na modalidade remota, ou seja, totalmente on-line conforme foi observado nos canais de comunicação da instituição. Do ponto de vista metodológico isso requer um novo olhar institucional e político para o bom desenvolvimento da iniciativa.

JUVENTUDES, TEMPOS E POSSIBILIDADES.

Segundo o Estatuto da Juventude, são considerados como jovens o grupo etário entre 15 a 29 anos. Para muitos esses períodos etários significa ser uma simples transição para a vida adulta, porém é um momento em que o ser jovem é vivenciado de forma intensa de maneiras diferenciadas e até mesmadesiguais quando identificados marcadores sociais de raça, gênero, classe e orientação sexual além de outros.

Abramovay (2015), alerta para o fato de diversos autores darem atenção a combinação “juventude-juventudes”, que chama atenção da singularidade do ser jovem integrante de um grupo geracional de um determinado período histórico.

A autora também alerta para a referência “juventudes” e que deve-se estar atento a “diversidades” que podem confundir ou camuflar desigualdades sociais. Este pode ser um grande risco a se abordar essa pluralidade de forma equivocada e sem o devido cuidado de não ser generalista ou extremamente singular nas abordagens.

Segundo a Pesquisa Agenda Juventude Brasil (Brasil, 2013), a juventude brasileira é grande e diversa, além disso, demarca-se que o segmento é ainda muito atravessado por desigualdades. Logo, para compreender esses atravessamentos é necessário se debruçar sobre as mais diversas situações que compõem a condição juvenil no país, entre elas: idade, sexo, cor, relação campo e da cidade, estratos socioeconômicos, entre outros.

Na perspectiva da construção de uma noção de juventude Carrano e Dayrell (2015), sugerem um ponto de partida que seria reconhecer as representações que são produzidas, as visões negativas vão se consolidando no imaginário social e sendo reproduzida de forma massiva pelos meios de comunicação.

Novaes (2006) chama atenção para o fato de que em muitas pesquisas os dois maiores problemas do Brasil seriam o “desemprego e violência”, a autora também cita os medos apontados pelos jovens, onde temos os medos do *futuro e morte*. O medo do futuro possui uma associação direta com o “*sobrar*”, uma relação estritamente ligada a inserção no mundo do trabalho. O medo da morte, deixa extremamente evidente a preocupação de uma geração com as altas taxas de violência.

Chegamos ao final da segunda década do século XXI, após avanços no campo político com a criação de políticas de acesso as universidades públicas e privadas, distribuição de renda, acesso políticas de inclusão social e econômica, que beneficiou diretamente milhões de jovens. Se contrapondo aos avanços observados anteriormente, tivemos aprovação de medidas como a Reforma Trabalhista e PEC de congelamento de gastos para saúde e educação que vem impactando diretamente a população mais carente deste país, medidas de

cunho neoliberal que incidem sobre a classe trabalhadora e afeta especialmente os jovens que não acessam o mundo do trabalho e estão cada vez mais distantes das oportunidades.

A pandemia que impactou toda sociedade, mas de forma mais intensa sobre pessoas pobres e moradoras de áreas periféricas e aprofundando as desigualdades. Afetou não somente o campo da saúde como ainda vem afetando, toda uma rede de proteção social através de serviços públicos e privados que diante do que vem acontecendo precisou mudar muitas de suas dinâmicas, como é o caso dos ambientes educacionais, do ensino básico ao superior.

Um fato que ilustra este cenário foi o alto índice de ausências na última edição do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), realizada em janeiro de 2020, que foi de 3.052.633, no segundo dia de aplicação da prova que equivale a 55,3% do total, a maior abstenção da história do exame⁶.

A Pesquisa Juventudes e a Pandemia do Coronavírus⁷, aponta muitos desafios para as juventudes do país, entre eles o processo de estudar em casa. Na pesquisa foi possível identificar que a falta de tempo e aparatos tecnológicos não são os grandes desafios para se estudar em casa, recorte nacional que não contempla a realidade local na qual a promoção do curso de comunicação em que o acesso a aparatos tecnológicos se apresentam como limitadores. A pesquisa em questão levantou que nacionalmente se leva em conta mais o equilíbrio emocional, dificuldade de organização para o estudo à distância e a falta de um ambiente tranquilo e confortável em suas residências.

A COMUNICAÇÃO NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM OS DIREITOS HUMANOS.

O tema da comunicação no Brasil vive uma dicotomia, ao mesmo tempo que ela chega nas casas de milhões de brasileiros por meio dos televisores, rádio, jornais, internet, ela está fora da realidade no sentido da compreensão do seu funcionamento, a população não interfere é um campo intocável.

Nosso Código Brasileiro de Telecomunicações, data de 1962, mas conforme afirma Martins (2020), as bases do sistema iniciou-se no primeiro governo de Getúlio Vargas a partir da publicação do decreto de número 20.047⁸ de 1931, nele ficou definido a radiocomunicação como serviço de interesse nacional e de finalidade educacional, logo seguindo essa regra a radiotelegrafia, a radiotelefonía, a radiofotografia, a radiotelevisão, seriam de competência exclusiva da União, com a participação de alguns setores formando uma rede nacional contada com a presença da sociedade civil e empresas que tinham como função observar as exigências técnicas definidas pelo governo federal.

Em março de 1932, a partir de um novo decreto o 21.111⁹, ratifica e detalha as disposições gerais do anterior, sobretudo os serviços de competência da União. No entanto, este novo decreto permite a execução por outros

6 Enem 2020 tem a maior abstenção da história; mais de 50% não fizeram a prova <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/01/4902363-enem-2020-tem-a-maior-abstencao-da-historia-mais-de-50--nao-fizeram-a-prova.html/>

7 Pesquisa aplicada em todas as Regiões, de todos os Estados e do Distrito Federal, envolveu 33.688 jovens de 15 a 29 anos. Mais informações: <https://www.juventudeseapandemia.com/>

8 <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20047-27-maio-1931-519074-publicacaooriginal-1-pe.html>

9 <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21111-1-marco-1932-498282-publicacaooriginal-81840-pe.html>

entes, inclusive privados. É importante destacar que tal autorização para execução vai fortalecer por meio de concessões ou permissões, as relações clientelistas existentes até hoje no Brasil (Martins, 2020).

Após estes momentos, o processo se mantém cada vez mais distante da realidade concreta do país, como já foi dito, a comunicação continua sendo um campo intocável em detrimento de interesses políticos e econômicos.

O atual modelo comunicacional é limitado do ponto de vista da pluralidade brasileira, fato denunciado por diversos movimentos sociais de comunicação no Brasil¹⁰ que defendem ademocratização dos meios de comunicação, considerada uma alternativa para a falta de representatividade nos veículos, inclusive questionando as normas e padrões construídas no interior do processo midiático e além disso, problematizam o fato das concessões públicas¹¹ serem utilizadas de formas equivocadas, em que as grandes empresas atuam como se fossem proprietárias da autorização que lhes são concedidas. Sem entrar no mérito de que famílias e ou clãs de políticos regionais detém o monopólio local de comunicação como rádios, e canais de tvs e ou retransmitem a partir de concessões/autorizações desconhecidas por falta de transparência acerca dessas decisões.

Vale ressaltar que Lima (2013), afirma que em 1984, em um evento promovido pela Federação Nacional de Jornalistas (FENAJ), se discutiu a proposta de criação de um Conselho Nacional de Comunicação que posteriormente foi apresentado pela própria FENAJ junto com a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) e Central Única dos Trabalhadores (CUT), na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88.

Pelas informações de Lima (2013), tentou-se novamente a inclusão do conselho em outra comissão, mas a mesma foi à única que não aprovou um relatório final por falta de um acordo coletivo com o relatório, que seguiu para ser sistematizado pela comissão responsável, sendo modificado pelo relator com alterações e aprovada em bloco sem a discussão necessária com todos os atores e setores interessados. Na Constituição Federal de 1988, foi aprovado que a competência por legislar sobre a radiodifusão no país ficaria sob responsabilidade privativa da União e o Congresso Nacional apreciar os atos de outorga, renovação de concessão, permissão e autorização.

Após esses movimentos dentro do processo de construção da nova constituinte, em 1991, foi sancionada uma lei que regulamentou o artigo 224 da constituição e assim criando o Conselho de Comunicação Social, vale ressaltar que o mesmo continuou com o caráter auxiliar do congresso. O conselho ficou por onze anos sem funcionamento, sendo ativado apenas em 2002 até 2006, depois inativo por mais quatro anos quando em 2012, foi reinstalado e recebendo diversas críticas pelo formato que privilegiou a classe empresarial, Lima (2013).

10 Para Expressar a Liberdade, foi uma campanha protagonizada por diversos movimentos sociais ligados a comunicação, entre eles o Fórum Nacional de Democratização da Comunicação - FNDC. Mais informações sobre a campanha: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/> Acesso em: 11/11/2019

11 No Brasil o modelo adotado para que TVs e Rádios tenham autorização para exibirem suas programações é dado a partir de uma Concessão Pública, as TVs recebem uma autorização de 15 anos e as Rádios de 10 anos, esse processo passa pelo poder legislativo e executivo.

A COMUNICAÇÃO POPULAR COMO POSSIBILIDADE ESTRATÉGICA DE/PARA MOBILIZAÇÃO E ENGAJAMENTO DA SOCIEDADE

O debate em torno da temática da comunicação data de mais de cem anos no Brasil, neste percurso o encontro com a comunicação popular ou alternativa¹² foi inevitável¹³ e tem se mostrado comonecessária para se redesenhar o papel da comunicação no país, sobretudo a partir dos sujeitos em movimento e movimentos *sociais* organizados nacional, regional e localmente.

Esse movimento tem sido protagonizado por setores da sociedade civil organizada que tem dedicado esforços para promover iniciativas ligadas ao campo da comunicação como uma forma de democratizá-la e possibilitar as condições para que os sujeitos sejam construtores de suas narrativas. Além da academia que tem se dedicado para estudar este tema tão importante.

O período em que a comunicação popular foi gestada e potencializada é marcado por uma Ditadura Militar que tinha total controle sobre o país, a censura e perseguições podem ser consideradas ferramentas utilizadas para total controle do Estado sobre manifestações individuais e coletivas de cunho cultural e políticos existentes.

A comunicação popular conforme afirma Peruzzo (2006), representa uma forma alternativa de comunicação e tem sua origem nos movimentos populares de 1970 e 1980, no Brasil e na América Latina, portanto é necessário reconhecer o papel desafiador do campo neste determinado período pelo qual o país passou, bastante marcada pela falta de liberdade de expressão. E que passa neste momento, em função da perseguição institucionalizada a partir do Ministério da Justiça e Defesa, do governo atual contra posições e manifestações que se posicionam contrárias ao mandatário do país, comportamentos que assustam ao assumir postura equivalente a momentos de intervenção militar de outrora.

Conceitualmente Peruzzo (2006), afirma que a comunicação popular “... não se caracteriza como qualquer tipo de mídia, mas como processo de comunicação que emerge da ação dos grupos populares...”

Além disso a própria comunicação popular possui um caráter mobilizador coletivo, concentrado nos movimentos e organizações populares e assim criando seus próprios canais de comunicação. Nesse cenário a comunicação popular também poderá ter outras denominações como: alternativa, participativa, horizontal, comunitária e dialógica¹⁴. O que vai caracterizar cada uma é o lugar social e prática desempenhada, mas o sentido político é o mesmo (Peruzzo, 2006).

12 Existem diversos conceitos que abordam a produção comunicativa por determinados grupos, entre eles a comunicação alternativa. Porém, neste artigo trabalharemos apenas a definição de comunicação popular.

13 Ver PERUZZO, Cicilia Krohling. Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p. 113.

14 Para compreender os demais conceitos ver: ARANHA, Taís. Comunicação Popular, Comunitária, Horizontal ou Dialógica? Articulações e Diferenças entre os Conceitos Teóricos. Artigo apresentado na VI Conferência Brasileira de Mídia Cidadã – I Conferência Sul-Americana de Mídia Cidadã. 5 a 7 de agosto de 2010, Pato Branco – PR – Brasil. Disponível: <https://docplayer.com.br/15733896-Titulo-comunicacao-popular-comunitaria-horizontal-ou-dialogica-articulacoes-e-diferencas-entre-os-conceitos-teoricos.html> Acesso em: 02/01/2020.

As ações com as juventudes desenvolvidas pelo Instituto Universidade Popular – Unipop, é consequência de um debruçar pedagógico e institucional da organização em parceria com as juventudes de diversos bairros periféricos de Belém, originalmente uma intervenção batizada de “Protagonismo Juvenil” surge segundo Silva (2019) em um momento em que os jovens começam a dar mostras de interesse em participar da gestão da cidade em 1999.

A partir 2006, a Unipop desenvolve a sua primeira experiência de comunicação popular, incorporando em sua metodologia de trabalho um novo campo de atuação compreendendo e reconhecendo a comunicação como direito humano e os/as jovens como sujeitos centrais neste processo, além de colaborar com fortalecimento de redes de comunicação pelo país.

A UNIPOP percebendo os sinais emitidos pelos grupos juvenis que transitavam por sua área de atuação e em parceria com estes desenharam alguns elementos que serviram como norte para a assunção de um programa institucional que promoveria formação para as juventudes, estas questões foram: Autoestima, Sonhos, construção de projetos de vida, participação em organizações coletivas, percepção de necessidades e de problemas locais, formulações propositivas para soluções de problemas locais entre outros.

O processo de construção do curso, segundo Souza e Silva (2012, p. 55), “(...) visa fortalecer a atuação de adolescentes e jovens como comunicadores na Região Metropolitana de Belém, na participação efetiva desses sujeitos nos processos de produção, democratização e socialização das informações de suas comunidades (...)”. Para além disto o desenho dos módulos são consequências de diálogos internos e momentos com as turmas que estão em processo de formação e sugestões dos temas que entrarão na próxima turma e dos ajustes promovidos ao longo do seu desenvolvimento, além das atividades formativas existem inter-módulos de intervenções locais nos bairros de onde os jovens são oriundos.

As atividades inter-módulos surgem como demanda dos territórios, em virtude da centralidade da formação ser promovida na sede da UNIPOP, esse fator distanciava a instituição das realidades locais de onde vinham, observado este hiato pedagógico, a instituição junto com os jovens discutiram uma alternativa de encontro onde a UNIPOP pudesse estar nos territórios e os jovens também não deixassem de estar na instituição, a essa ação batizou-se de inter-módulo, inicialmente revezando os momentos formativos na sede da instituição, em outros através de rodízios de levavam os jovens para visitar os territórios dos outros jovens envolvidos no processo formativo.

Mas apenas o inter-módulo, não respondia as expectativas tanto dos jovens quanto da instituição, houve necessidade de aplicar na prática o que se discutia e se refletia nos processos formativos, outro passo importante é necessário para que se avançasse para o entendimento e ação que gerasse incidência política local a partir da participação e envolvimento dos jovens, neste momento se assume a posição de que se fazia necessário promover a intervenção local como processo de aplicação e de resultado da formação.

Há como produto deste curso uma Agência de Notícias (2016)¹⁵ gestada a partir da execução do Projeto Jovens Comunicadores da Amazônia (2013), institucionalizada pela UNIPOP e que funciona como o instrumento político de fluxo da produção coletiva e comunicacional do curso. Se constitui a partir de um grupo de jovens que vivenciou processos na instituição e de entidades parceiras como o Coletivo Tela Firme, Rede de Jovens + Pará, Coletivo de Juventude do Centro de Estudos e Defesa do Negro no Pará – CEDENPA, estudantes de comunicação, jornalista e educadores populares.

15 Agência de Notícias Jovens Comunicadores da Amazônia (<https://agenciajca.blogspot.com/>)

A agência desenvolve oficinas formativas voltadas para produção de textos e de linguagens midiáticas, mapeamento das iniciativas nas comunidades para produção das matérias e socialização nas plataformas, planejamento, realização e avaliação de atos de mobilização contra extermínio da juventude negra nas comunidades/cidades, organizou, articulou e realizou Audiência pública no bairro da Terra Firme para debater o problema do extermínio de jovens negros.

As atividades estão registradas no próprio blog da iniciativa e a metodologia da experiência foi publicada no QuilomBox, iniciativa da Anistia Internacional Brasil¹⁶.

Essencialmente a comunicação popular ao articular esses processos conforme afirmado por Festa, o sujeito não participa apenas como espectador, vai além disso, inevitavelmente pela nomenclatura sabe-se que se refere a processos envolvendo o chamado “povo”, não no sentido pautado no campo dos meios tradicionais com a participação dos sujeitos em denúncias, mas compreende-se no campo a participação direta durante todo processo de construção.

ANÁLISE E DISCUSSÃO

No que diz respeito à categoria juventudes é possível observar que institucionalmente a organização que oferece o curso adota a perspectiva de Abramovai “Juventude-juventudes” ao passo que reconhece sua singularidade ao mesmo tempo em que promove o encontro e a celebração do grupo geracional de onde seu público é oriundo. Juventudes segundo a direção do curso é pluralidade, resistência, beleza, diferenças é luta por respeito e visibilidade, é uma viagem geracional de autodescoberta de suas condições de legítimos sujeitos de direitos, onde o processo de aprendizagem está articulado com a sua diversidade e sua decisão voluntária de participar ou não de espaços coletivos dos mais variados espectros.

Ao longo de mais de uma década de realização do curso de comunicação popular, este passou por processos de aperfeiçoamentos, a medida em que a transitoriedade de sujeitos individuais e coletivos deixava suas contribuições, compartilhavam experiências de seus territórios distribuídos pelos bairros periféricos de Belém e Região Metropolitana e das ilhas (Cotijuba, Jamaci, Outeiro e Mosqueiro), experiências de sujeitos de direitos juvenis que resolveram voluntariamente se engajar em organizações locais em seus territórios para buscar soluções junto as esferas competentes, e outros sujeitos que optaram por continuar suas jornadas sem engajamento.

16 <https://anistia.org.br/campanhas/quilom-box>

Neste sentido, é possível constatar que o processo de aperfeiçoamento na qual o curso de comunicação popular passa ao longo do tempo o constitui em uma **“arena de significados”**, que promove a celebração da diversidade juvenil, somado a formação e mobilização para um presente vir a ser ou não destes sujeitos a pautas de seus interesses.



FONTE: AUTORES

Quando apontamos a referência de **arena de significados** para o curso de comunicação é em razão da dimensão que este tomou, e do quanto este espaço de formação configura comunidade de sentidos, de processos que são articulados junto aos jovens que passaram e os que estão passando por ele e são atravessados por estes elementos que carregam e que alimentam as estratégias para a convocação de vontades de mobilização e seus possíveis engajamentos a exemplo:

- 1. Motivação**, diversos elementos são observados neste aspecto, para os jovens envolvidos no processo formativo do curso o que alimenta sua motivação é a família, o desejo de aprimorar conhecimentos, as problematizações, conteúdos que “fogem” do padrão, melhorar currículo, contribuição para vida, aplicar o que aprendeu nos movimentos que participa, entre outros.
- 2. Envolvimento em movimentos quando participou do curso**, há um aspecto importante que vale ressaltar, ao longo dos anos os critérios de participação foram também se alinhando às demandas juvenis, neste sentido, os jovens que participaram, participam e que estiveram e estão envolvidos em algum espaço coletivo, variam entre grupos de teatro, movimentos sociais, projetos, redes, LGBT, movimento estudantil, esportes, ongs, etc. Destaca-se que os/as jovens que apontaram não participar denada durante o curso, foram motivados a partir dele iniciaram experiências de participação. Além disto, foi possível identificar que mesmo não participando e não dando atenção para seu local de moradia começou a questionar. Compreende-se que esse processo de questionamento da realidade vivida faz parte dos objetivos institucionais com a realização do curso e desses significados que essa arena promove.
- 3. Contribuição do curso de comunicação para engajamento e fortalecimento da participação juvenil**, neste ponto identificou-se que a contribuição do curso fora extremamente significativa, que vão da mudança de postura e desconstrução em relação ao que ocorria no entorno social de alguns participantes, passando pelo rompimento com as narrativas do senso comum na sociedade, desenvolvimento de habilidades, utilização das técnicas e discursões do curso em atividades nos seus grupos ou universidade. Cabe ressaltar que os registros da contribuição do curso para vida pessoal e profissional, elementos extremamente significativos para espaços que desenvolvem atividades com este público.
- 4. Os tempos das juventudes e suas diferenças**, o caminho que a sociedade e seus setores precisam seguir, é definitivamente o da escuta. A projeção que é feita sobre o segmento juvenil é produzida a partir de sujeitos de um outro período, o do ser adulto, essa projeção imputa as juventudes serem de uma forma que não se adequa ao tempo que estão vivenciando, não somente a partir de uma perspectiva temporal, mas sobretudo das subjetividades, desejos, sonhos, vontades, etc.
- 5. Diversidade e inclusão na sociedade**, a compreensão da existência da diversidade na sociedade é um grande consenso entre os/as jovens que participaram e participam do curso de comunicação. No entanto, é importante observar a riqueza e os pontos de vista apresentados que demarcam os desafios e contradições de pautar a diversidade a partir inclusive do momento político que o país atravessa. Nesse cenário a partir do que foi coletado é possível afirmar a existência da diversidade, mas a mesma, no campo institucional dos poderes estabelecidos é negada, logo não fortalecem essa discursão nos mais diversos espaços da sociedade, esta negativa é combustível para potencializar a mobilização juvenil para que estejam engajadas na defesa e garantia de seus direitos.
- 6. Atuação da UNIPOP**, em relação a este aspecto fica evidente a importância institucional que esta organização possui para os jovens que passaram e que estão em processo de formação, o reconhecimento da necessidade de instituições semelhantes ou até mesmo da ampliação para outros jovens em outros territórios é apontado como desejo. O ato de reconhecer sua necessidade na atual conjuntura de polarização em que a sociedade experimenta, fato que carece de estímulos potencializados para que as juventudes se reconheçam como sujeitos a assumam papéis de agentes de mudanças. As evidentes confirmações via documentos e observação acerca das comunicações verbalizadas e escritas dos jovens em relação a sua atuação em nuances as quais a educação formal não consegue chegar, tão pouco dá conta. Percepções sobre a necessidade de compreender e ler a

realidade do entorno social dos sujeitos envolvidos, a promoção da oportunidade de contextualizar, descrever, ler e compreender esta conjuntura a partir do território destes sujeitos. A UNIPOP atua no sentido de convidar os sujeitos que estejam articulados em seus processos formativos a dar e ter sentido nesta vivência. À medida em que convida seus sujeitos a dialogar e refletir criticamente sobre suas realidades, contribui para ajudá-los a construir seus sentidos críticos, reconhecimento de identidades e pertencimento aos territórios periféricos de onde estes jovens são originários.

7. **Faixa etária gênero e território**, os sujeitos que passaram e passam pelo curso variam em relação a idades, indo de 16 a 29 anos o que também promove um processo de conflitos ao mesmo tempo que gera acolhimentos e adoções entre os diferentes, é política institucional a garantia de paridade de gênero em espaços, outro fator que produz temas geradores e transversais entre todos os sujeitos envolvidos, inclusive entre os educadores e educadoras. Territorialmente os sujeitos são em sua maioria de bairros periféricos e ilhas, o que os condiciona a realidades por vezes assemelhadas, mas com vivências completamente distintas, outro fator que contribui para o desenvolver do curso com jovens que se complementam em suas qualidades e desenvolvem mecanismos de defesa ao reconhecerem suas limitações e desafios.
8. **Metodologia**, os aspectos que configuram o trabalho metodológico da UNIPOP a partir do curso de comunicação popular legitima seu reconhecimento em relação ao jovem como sujeito de direito, as atividades sofreram ao longo dos anos alterações devido a dinâmica e comportamento dos jovens, no início aconteciam aos sábados o dia inteiro, em seguida foram ajustadas por conta dos tempos e compromissos destes sujeitos com os cursos livres, cursinhos, universidade, coletivos em que participavam e vem se resignificando ao longo do tempo.

Institucionalmente a UNIPOP continua promovendo o Curso de Comunicação Popular e este tem sido uma caixa de ressonância, tanto para a própria instituição que se alimenta deste percurso pedagógico a partir do processo dialógico, quanto contribui para a potencialização de sujeitos de direitos que voluntariamente decidem pelo engajamento a uma causa, e ou pauta que o atravessa temporalmente. A coordenação do curso afirma que ele dialoga sobre a sociedade e seus sujeitos. Sobre a importância de utilizar as tecnologias para promoção das juventudes periféricas, com foco prioritário nas juventudes pretas, diariamente abordadas pela polícia e namorada pelo tráfico, as juventudes LGBTI+ que sofrem violências diariamente a começar pelo espaço de moradia, onde são expulsas de suas casas, de mulheres vítimas de feminicídio.

A medida em que o curso de comunicação popular se permite se construir pelas mãos e cabeças da instituição e dos sujeitos envolvidos, ou seja, se construa coletivamente com o protagonismo dos sujeitos juvenis, a proposta metodológica engaja e promove o engajamento a partir do diálogo sobre as realidades periféricas e o reconhecimento de suas pautas coletivas, somada a reflexão crítica dos conceitos acadêmicos, traduzidas pela educação e comunicação popular através das intervenções e incidência política.

Cabe ressaltar que devido a pandemia provocada pela Covid 19, a instituição acompanhou mais de perto um grande dilema presente na região amazônica, os excluídos digitalmente, aqueles jovens que não têm acesso a internet, ao mesmo tempo que os que conseguem acessar utilizam um serviço de baixa qualidade dos serviços ligados a internet. A necessidade de cuidados mais rígidos fez com que a instituição reavaliasse sua dinâmica do curso, dividindo a turma e realizando atividades em formatos remotos.

Além das dificuldades com provedor de internet, ocorreram evasões do curso. Os desafios durante este período pandêmico fogem a gerência da instituição que hora realizavam atividades presenciais e precisaram mudar seu formato.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam. Coord. **Juventudes na escola, sentidos e buscas: Por que frequentam?** / Miriam Abramovay, Mary Garcia Castro, Júlio Jacobo Waiselfisz. Brasília-DF: Flacso - Brasil, OEI, MEC, 2015.

Atlas da Violência 2020. Ipea e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>

BRASIL. Lei 12.852/13, **Estatuto da Juventude**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **Agenda Juventude Brasil – Pesquisa Nacional sobre Perfil e Opiniões dos Jovens Brasileiro, 2013**. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/estatisticas/agenda_juventude_brasil_vs_jan2014.pdf

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Governo. **Índice de vulnerabilidade juvenil à violência 2017: desigualdade racial, municípios com mais de 100 mil habitantes** / Secretaria de Governo da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: http://www.unesco.org/new/pt/brasil/about-this-office/single-view/news/indice_de_vulnerabilidade_juvenil_a_violencia_2017_desig/

DAYRELL, Juarez. CARRANO, Paulo. **Juventude e ensino médio: quem é este aluno que chega à escola**. In: Juventude e ensino médio : sujeitos e currículos em diálogos / Juarez Dayrell, Paulo Carrano, Carla Linhares Maia, organizadores. – Belo Horizonte : Editora UFMG, 2014.

Guia de Educomunicação - Conceitos e Práticas da Viração. Ong Viração Educomunicação, São Paulo - 2011. Disponível em: https://issuu.com/portfolio_viracao/docs/guia_educomunicacao Acesso em:12/11/2019.

Intervozes | Coletivo Brasil de Comunicação Social. **Concessões de Rádio e TV: Onde a democracia ainda não chegou**. Informativo Intervozes, novembro de 2007.

LIMA, Venâncio A. de. **Conselhos de Comunicação Social: a interdição de um instrumento da democracia participativa**. Brasília: FNDC, 2013.

MARTINS, Helena. **Comunicações em tempos de crise: economia e política**. / Helena Martins. – 1.ed. – São Paulo : Expressão Popular, Fundação Rosa Luxemburgo, 2020.

NOVAES, Regina. **Os jovens de hoje: contextos, diferenças e trajetórias**. In: ALMEIDA, Maria Isabel Mendes de, EUGENIO, Fernanda. Culturas jovens: novos mapas do afeto. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

PERUZZO, Cicilia Krohling. **Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PERUZZO, Cicilia Krohling. **Revisitando os Conceitos de Comunicação Popular, Alternativa e Comunitária**. Intercom - Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação - UnB - -6 a 09 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/116338396152295824641433175392174965949.pdf> Acesso em: 12/11/2019.

Pesquisa Juventudes e a Pandemia do Coronavírus. Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE), Fundação Roberto Marinho, Rede Conhecimento Social, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Em Movimento, Visão Mundial, Mapa Educação e Porvir. Disponível em: <https://www.juventudeseapandemia.com/>

REIMBERG, C. **A comunicação popular como ferramenta para a construção da cidadania.** RuMoRes, v. 3, n. 5, 8 ago. 2009. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/Rumores/article/view/51162> Acesso em: 02/01/2020.

RUEDA, Daniela. BESSA, Luiz Felipe. **Direitos Humanos e a democratização dos Meios de Comunicação: “a comunicação tratada com a mesma importância dos demais Direitos**

Humanos”. In. MUNIZ, A.; SILVA, A. P.; RUEDA, D.; Juventude e Comunicação - Faça você mesmo! Disponível em: https://issuu.com/renajoc/docs/guia_renajoc_final_impressao Acesso em: 12/11/2019.

SILVA, Francisco Conceição da. **Círculos ao invés de linhas: em busca de valores e princípios estruturantes da gestão social: projeto juventude, participação e autonomia (Instituto Universidade Popular - UNIPOP).** 2010. 95 f. Dissertação (Mestrado em Políticas e Gestão Públicas; Gestão Organizacional) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

SOUZA, Dayana. SILVA, Selli Rosa e. **Juventude, participação e autonomia. Sistematização de uma experiência: do protagonismo juvenil à cultura de direitos, estratégias de trabalho com a juventude.** Belém, UNIPOP, 2012.



GT 22: O Campo de Públicas e a Gestão Social





Líderes:

- Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN)
- Maria Isabel Araújo Rodrigues (FJP-MG)
- Raquel Silveira (UFRN)





A IMPLEMENTAÇÃO DO MROSC EM BELO HORIZONTE E NA BAHIA: UM OLHAR SOB A PERSPECTIVA DA COPRODUÇÃO E DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS¹

HOLANDA, B. M.²;

MENDONÇA, P.³

1 Esta pesquisa recebeu apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), por meio do processo nº 2019/06773-8.

2 Bruna de Moraes Holanda. Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). E-mail: bruna.holanda@fgv.edu.br

3 Patricia Mendonça. Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Professora e pesquisadora dos cursos de graduação e mestrado em Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). E-mail: pmendonca@usp.br



RESUMO

A promulgação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) traz à tona questões de mudança de cultura para as parcerias OSCs-Estado, tendo impacto importante nas suas relações. Nesse sentido, este trabalho surge com a proposta de entender a implementação do MROSC nos Conselhos de Fomento e Colaboração (CONFOCOs) de dois entes federados – o município de Belo Horizonte e o estado da Bahia –, discutindo e analisando como a articulação entre as diferentes lógicas institucionais se expressa na configuração do campo regulatório do MROSC e quais os reflexos dela no que é coproduzido nele.

Palavras-chave: Organizações da Sociedade Civil; Administração Pública; Parcerias; Coprodução; Lógicas Institucionais.

INTRODUÇÃO

As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) atuam nas questões públicas relacionando-se com o Estado na provisão compartilhada de serviços públicos, notadamente nas áreas sociais (MENDONÇA; MEDEIROS; ARAÚJO, 2019). Apesar disso, o ambiente regulatório historicamente não foi adaptado às especificidades destas relações, com a falta de padronização e diferentes legislações e modelos coexistindo (MENDONÇA; FALCÃO, 2016).

Diante desse cenário, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – Lei 13.019/2014 – começou a ser concebido em 2010, a partir da mobilização da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs (<http://plataformaosc.org.br/>) – posteriormente chamada apenas de Plataforma MROSC –, coalizão de OSCs que encontrou espaço de diálogo junto ao governo federal, na então Secretaria Geral da Presidência da República. O processo de elaboração de Lei foi longo, sendo aprovada em 2014, entrou em vigor no âmbito da União e dos estados em janeiro de 2016, e dos municípios em janeiro de 2017.

O MROSC além de organizar em princípios gerais as parcerias OSCs-Estado, traz um conjunto de mecanismos voltados para promover maior transparência, desburocratização e foco em resultados (MODESTO, 2017).

Outro avanço diz respeito à previsão de criação dos Conselhos de Fomento e Colaboração (CONFOCOs). O Decreto Federal nº 8.726/2016 estabelece que os CONFOCOs devem ser compostos por membros das OSCs e do poder público e têm como função a proposição de diretrizes de boas práticas de parceria, a manutenção do diálogo com as OSCs, a sugestão e o apoio dos processos formativos e o estímulo à participação social. Podem assim tornar-se instrumentos relevantes de coordenação para poder público e OSCs adequarem-se à nova legislação.

O processo de adoção e adaptação do MROSC está ocorrendo de forma desigual e com dificuldades por parte de muitas administrações públicas locais (DONNINI, 2020; MENDONÇA; BOAS; LEICHSENBERG, 2020). Buscando alinhar contribuições teóricas e práticas, este trabalho selecionou o município de Belo Horizonte (BH) e no estado da Bahia (BA) para o estudo, os quais já regulamentaram a Lei nº 13.019/2014 e foram os primeiros a estabelecer seus respectivos CONFOCOs. Como pressuposto, assinala-se que os CONFOCOs são espaços privilegiados de interação e coordenação, favoráveis para a ocorrência da coprodução para a adoção do MROSC.

A coprodução é uma prática de entrega de serviços públicos em que há envolvimento dos cidadãos usuários no processo que leva à sua concepção, design, direção e gestão (Alford, 2007; Bovaird, 2007). Apesar do conceito de coprodução ter como elemento central a relação entre atores de diferentes domínios institucionais, poder público e seus diferentes servidores públicos, cidadão-usuários ou OSCs e comunidades, a literatura tem se concentrado em caracterizar diferentes formas de coproduzir, bem como identificar condições e medir motivações e incentivos para o engajamento no processo. Nesta dimensão relacional recaem interações de diferentes naturezas, mediadas por interpretações diversas sobre o significado do processo de coproduzir (Alford, 2015; Bovaird & Loeffler, 2012; Boyle & Harris, 2009; Brandsen & Honingh, 2015; Poocharoen & Ting, 2015).

As lógicas institucionais (FRIEDLAND; ALFORD, 1991), entendidas como sistemas de ideias e crenças que agem com um caráter condicionador das instituições têm sido utilizadas em diversos estudos, produzindo análise sobre como macro conjuntos de ordens institucionais presentes na sociedade permeiam a maneira como as dinâmicas institucionais micro incidem em diferentes contextos.

Dessa forma, buscamos conectar o conceito de coprodução com suas dimensões relacionais acionadas pelas lógicas institucionais e suas diferentes combinações. As seguintes proposições foram utilizadas no estudo: (i) a coprodução ocorre em ambientes em que se relacionam diferentes lógicas institucionais; e (ii) diferentes dinâmicas de relacionamento entre lógicas institucionais gerarão resultados coproduzidos distintos.

Nessa acepção, suprem-se lacunas de ambas as teorias. A lente de coprodução tem recebido críticas (BOVAIRD; LOEFFLER, 2012; GOODWIN, 2018; MITLIN, 2008) por pouco considerar as assimetrias das relações entre os diversos atores envolvidos em seu processo. Já as lógicas institucionais têm recebido críticas relacionadas à sua difícil operacionalização empírica (DURAND; THORNTON, 2018).

A junção destes dois referenciais traz a discussão dos aspectos políticos e simbólicos acerca da coprodução. Assim, é possível analisá-los em diferentes contextos, considerando conflitos de naturezas distintas que afetam os resultados dos processos nos quais se aplicam.

A análise dos casos de Belo Horizonte e da Bahia traz como contribuição a constatação de que diferentes resultados coproduzidos no âmbito dos CONFOCOs são influenciados pela natureza diferenciada de interação entre lógicas institucionais.

COPRODUÇÃO E LÓGICAS INSTITUCIONAIS

Inicialmente cunhado por Ostrom (OSTROM, 1996; OSTROM; BAUGH, 1973), o termo coprodução refere-se ao processo de produção de bens e serviços do qual participam atores que não fazem parte da mesma organização.

Recentemente a coprodução vem ganhando espaço em estudos de administração pública, que buscam ampliar seu olhar para além da eficiência econômica, considerando a criação de valor público, resultados e impactos (ALFORD, 2015; BOVAIRD; LOEFFLER, 2012; BOYLE; HARRIS, 2009; BRANDSEN; HONINGH, 2015; POOCHAROEN; TING, 2015). Neste sentido, tem-se chamado atenção para as relações estabelecidas entre os diversos atores.

Ultrapassando os modelos monocêntricos focados em um provedor único de bens e serviços, a coprodução é caracterizada por sua capacidade de adaptação e resolução de problemas de forma inovativa, bem como pela divisão entre os participantes de benefícios e riscos (BOVAIRD, 2007). À proporção que se desenvol-

vem, as relações que sustentam a coprodução podem transformar-se em redes (POOCHAROEN; TING, 2015). A coprodução caracteriza-se então como um processo de complexidade e movimento constantes, construído socialmente por diversos atores comprometidos com a produção de algo cuja consolidação interessa a todos, mesmo que a partir de perspectivas variadas (BOVAIRD, 2007).

O bem ou serviço público é algo tangível, mas inserido em sistemas e processos, por sua vez contidos em conjuntos de políticas públicas. A maior parte da literatura sobre coprodução recai sobre a ponta deste processo e a atuação dos cidadãos usuários. No entanto, uma crescente vertente da discussão têm também incluído as OSCs, deslocando as análises de uma unidade individual do cidadão-usuário, para unidades coletivas de organizações ou comunidades (BOVAIRD; LOEFFLER, 2012; VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

Ademais do enfoque em níveis de análise mais abrangentes, a literatura de coprodução vem sendo compreendida para além do recorte da entrega direta de bens e serviços, incluindo outras etapas das políticas públicas (Nabatchi, Sancino, & Sicilia, 2017). Ressalta-se que o MROSC é uma política de gestão, isto é, diz respeito aos processos através dos quais se atinge determinado objetivo, no caso, as parcerias OSCs-Estado. Assim sendo, apesar de não se referir à entrega de um produto ou serviço, as OSCs estão coproduzindo o processo de implementação do MROSC nas administrações públicas locais à medida em que são usuárias desses processos e deles depende a entrega final dos serviços que elas prestam.

As lógicas institucionais, por sua vez, configuram-se como um conjunto de padrões históricos socialmente edificados a partir de práticas materiais e simbólicas que embasam as relações dentro das instituições (THORNTON; OCASIO, 2008). Através delas, ao tentar atingir seus objetivos, indivíduos e organizações, ao mesmo tempo que tornam concreta uma série de símbolos, reproduzem-na (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

Elas estão relacionadas às ordens institucionais, grandes domínios da vida social divididos em: religião, família, Estado, mercado, democracia (FRIEDLAND; ALFORD, 1991), profissão, corporação e comunidade (Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012). Cada lógica deve ser pensada como capaz de fornecer um conjunto coerente de princípios organizacionais para sua ordem institucional, conformando um “espaço relacional” com ideias definidoras próprias (WOOTEN; HOFFMAN, 2008).

No caso do MROSC este espaço relacional dotado de dinâmicas institucionais específicas é o seu campo regulatório, que foi estabelecido no período em que a Lei passou por discussões para sua elaboração, em que emergem duas lógicas institucionais predominantes, a estatal e a comunitária (Mendonça e Falcão, 2016; Mendonça, 2017). A Plataforma MROSC enfatizava o papel das OSCs na consolidação democrática e sua importância nas políticas públicas. A Secretaria Geral da Presidência da República, que liderou o processo no governo federal, juntamente com outros membros da burocracia dos poderes executivo e judiciário, visava o aperfeiçoamento do ambiente regulatório buscando equilibrar o controle público, direcionando-o para a melhoria da gestão das parcerias. (MENDONÇA; FALCÃO, 2016).

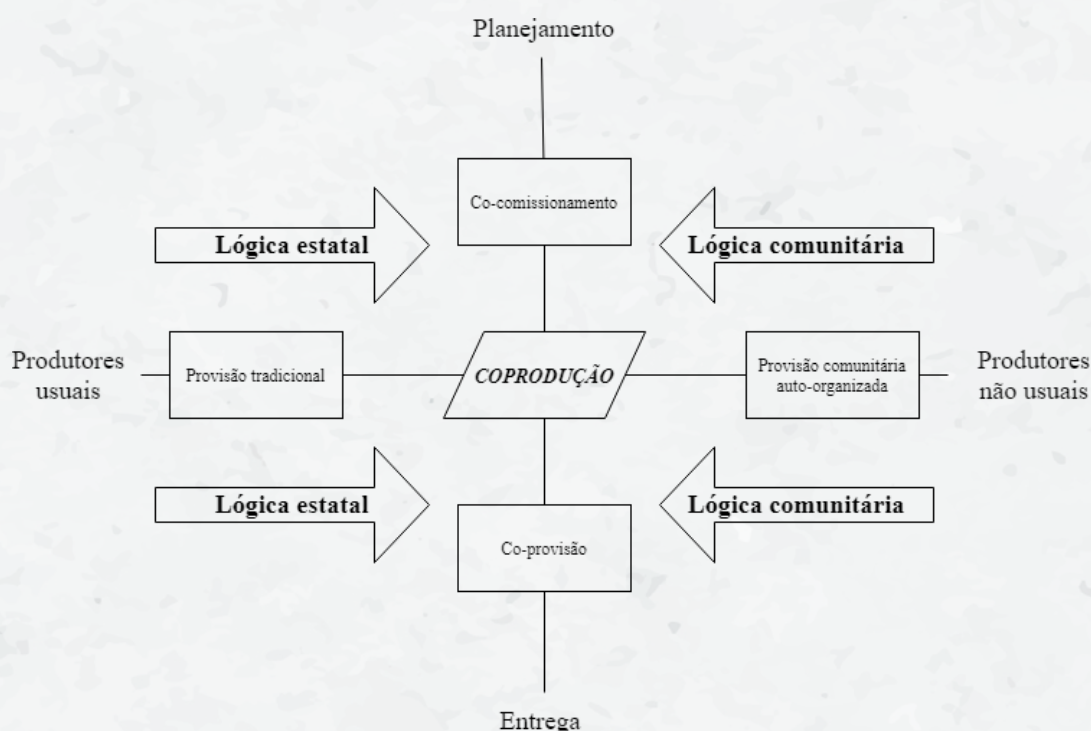
A lógica do Estado pode ser caracterizada por sua sobrevivência dependente das exigências cerimoniais de ambientes altamente institucionalizados, com grau elevado de formalização (THORNTON; OCASIO, 2008).

Ela tem como imperativos normativos e estratégicos a ação pública, a implementação de políticas públicas e a *accountability* (JAY, 2013). Suas fontes de agência são a coordenação hierárquica dos recursos públicos, a criação de regras e o poder de execução, enquanto sua estrutura é dada pelas leis, regras de compras públicas e dever de transparência, condicionada por uma temporalidade - conectada aos ciclos orçamentário e eleitoral (JAY, 2013).

Já a lógica comunitária é trazida aqui com base na ideia de direcionamento dos esforços coletivos à uma cidadania organizada (LEE; LOUNSBURY, 2015). Seu imperativo estratégico é baseado na ação pública, na solidariedade e no altruísmo (JAY, 2013). Seu espaço de agência dá-se através da organização e da ação coletiva, enquanto suas estruturas baseiam-se na coordenação em redes, nas expectativas de seus participantes, e seu tempo dá-se consoante aos momentos de campanha, pontos de inflexão e ciclos de financiamentos (JAY, 2013).

Seria possível então desenhar um diagrama de processos e atores no campo regulatório do MROSC da seguinte maneira:

Figura 1 - Lógicas institucionais e coprodução no campo regulatório do MROSC



Fonte: Elaborado pelas autoras.

A linha vertical do diagrama representa os processos pelos quais a política pública deve passar. Por sua vez, a linha horizontal engloba os atores envolvidos nesse processo, é nela onde ocorre a relação entre lógicas, tendo seu encontro dado na forma da coprodução na implementação do MROSC.

Ao enfatizar-se o relacionamento entre as lógicas estatal e comunitária no campo regulatório do MROSC, tem-se, dentro dele, uma nova configuração de materiais, normas e símbolos, que leva a diferentes conformações da atividade coproduzida, dadas diante da ocorrência de amplos e variados leques de compartilhamento de informações, conhecimentos, experiências, princípios organizacionais, valores e crenças.

Contudo, para além do compartilhamento que ocorre entre as lógicas institucionais, é necessário discutir o conflito entre elas. Ele surge com base na heterogeneidade e na multiplicidade de lógicas (BESHAROV; SMITH, 2014), partindo de suas diferentes características. O desacordo entre elas é importante de ser considerado dado que as lógicas englobam disputas na forma de fazer as coisas (FRIEDLAND; ALFORD, 1991; REAY; HININGS, 2009). Essa questão será mais explorada na seção “Diferentes lógicas, diferentes resultados coproduzidos” deste artigo.

METODOLOGIA

Os casos de Belo Horizonte e Bahia, selecionados em razão da criação dos respectivos CONFOCOs - os primeiros e únicos funcionando regularmente no momento de realização da pesquisa -, contribuem com os objetivos teóricos deste estudo como exemplos adequados para testarem-se os construtos desenvolvidos sobre como as lógicas institucionais afetam a coprodução (CRESWELL, 2007; MILES; HUBERMAN, 1994). Essa estratégia pode ser justificada com base no fato de que o entendimento profundo de determinada situação específica, complexa e funcional (STAKE, 2013), como são os casos, pode trazer uma contribuição teórica ao conversar com a literatura consolidada (RIDDER; HOON; BALUCH, 2014), assim como permitir a assimilação de um processo novo.

Este artigo utilizou-se de observação participante, entrevistas semiestruturadas e análise documental como fontes de dados.

As observações ocorreram em reuniões do CONFOCO dos entes estudados, durante os períodos de 12 a 16 de novembro de 2019, em Belo Horizonte, e de 29 de novembro a 6 de dezembro de 2019, na Bahia. Ocorreram também com a participação das pesquisadoras em eventos, presenciais e online, cuja temática de discussão foi o MROSC, que ocorreram no período de 29/09/2018 a 01/09/2020.

As entrevistas tiveram o papel de aprofundar as impressões reunidas nas observações, realizadas pessoalmente com os membros do CONFOCO, em formato semiestruturado, para que fosse possível guiar o diálogo à proporção que as respostas fossem dadas, possibilitando, diante de seu caráter mais flexível, que fossem sanadas quaisquer dúvidas existentes e exploradas mais a fundo determinadas questões (LIMA, 2016). Foram feitas 36 entrevistas, no mesmo período das observações. Os entrevistados foram numerados de 1 a 16, em Belo Horizonte, e de 17 a 36, na Bahia.

A análise documental, por seu lado, caracteriza-se por um processo de investigação qualitativo sistemático de interpretação de documentos (BOWEN, 2009) que complementou as demais técnicas. A análise das atas dos CONFOCOs de Belo Horizonte (<https://prefeitura.pbh.gov.br/portaldasparcerias/confocobh/atas-plenarias>) e Bahia (coletadas no campo) permitiram uma compreensão mais ampla e situada através do tempo dos acontecimentos dentro dos Conselhos. Já da Lei nº 13.014/14, do Decreto Federal nº 8.726/2016, do Decreto Municipal de Belo Horizonte nº 16.746/2017 e do Decreto Estadual da Bahia nº 17.091/2016, permitiu observar possíveis distanciamentos entre o normativo e a prática na implementação.

MROSC EM BELO HORIZONTE

Em Belo Horizonte, o processo de implementação do MROSC desenvolveu-se por iniciativa da prefeitura, que criou um Grupo de Trabalho (GT) composto por técnicos das secretarias municipais e da Procuradoria Geral do Município (PGM). Num primeiro momento, foi assinado o Decreto Municipal nº 16.519/2016, regulamentando a Lei 13.019/14 no município em moldes ainda semelhantes aos dos antigos convênios (MENDONÇA, 2017).

Com a mudança de gestão no ano seguinte, foi nomeado um novo Procurador Geral do Município, que possuía um histórico de estudo e defesa do terceiro setor, e colocou o MROSC como uma agenda central da PGM.

Conforme afirmado por Laís F. Lopes - consultora contratada para auxiliar a PGM no processo de implementação do MROSC - na palestra “A experiência de implementação do MROSC no município de Belo Horizonte em doze passos”, em maio de 2019, na PUC-SP, seguiram-se 12 passos para a implementação do MROSC em Belo Horizonte: 1) o comprometimento da alta gestão, 2) a definição do ponto focal no poder executivo, 3) a criação do CONFOCO, 4) a articulação do CONFOCO com outros conselhos, 5) a criação de mecanismos de transparência, 6) a adesão ao Mapa das OSCs, 7) a criação de mecanismos de participação, 8) a regulamentação do decreto municipal, 9) a elaboração de editais, termos e minutas padrão, 10) a criação de um manual de parcerias OSCs-Estado, 11) a capacitação conjunta dos atores, e 12) a realização de seminários e eventos públicos.

O Núcleo de Apoio às Parcerias, que posteriormente tornaria-se a Gerência de Apoio às Parcerias(GAPOP) foi criado, por meio do Decreto Municipal nº 16.746/2017, para coordenar a efetiva adoção do MROSC em Belo Horizonte. Este novo decreto substituiu totalmente o anterior, com mudanças no que se refere desde à publicação dos editais até ao modelo de prestação de contas nas parcerias (MENDONÇA, 2017). O mesmo criou o CONFOCO, como um conselho consultivo que se reúne mensalmente.

O CONFOCO é formado paritariamente, com 20 representações do Estado e 20 das OSCs. Destaca-se que titular e suplente das OSCs são membros de diferentes organizações e áreas temáticas de atuação.

Há ainda os convidados especiais - Defensoria Pública, Conselho Regional de Contabilidade, e um representante de profissionais que atue diretamente com OSCs, no caso, da agência Nexo Investimento Social -, os quais não tem poder de voto, mas participam das discussões regularmente.

Os mandatos dos representantes são de quatro anos, e a presidência do conselho é alternada por um representante do Estado e um das OSCs.

O CONFOCO BH possui quatro comissões temáticas: 1) Atos Normativos, responsável pela elaboração das regras internas do Conselho, assim como de recomendações, minutas padrão, entre outras normativas infralegais; 2) Modernização, Informação e Transparência, incumbida das discussões relativas à desburocratização e redesenho dos processos; 3) Formação, Capacitação e Articulação de Eventos, encarregada do planejamento de eventos e capacitações; e 4) Mobilização, Comunicação e Participação Social, responsável por manter o engajamento dos integrantes do CONFOCO, além de dar mais visibilidade a ele.

Ocorreram capacitações para servidores públicos e gestores de OSCs, organizadas tanto pela GAPOP quanto pelo CONFOCO e por OSCs, as quais envolveram desde a apresentação do MROSC, do decreto municipal que o regulamenta e do CONFOCO, até questões mais específicas, como a elaboração de editais, planos de trabalho e orçamentação – elementos essenciais para o firmamento da parceria. Também são realizados pelo CONFOCO, anualmente, desde 2018, os Seminários Municipais de Parcerias de Belo Horizonte, para discutir em caráter mais amplo alguns pontos concernentes às parcerias OSCs-Estado e ao MROSC, com membros variados do Estado, das OSCs, especialistas e cidadãos interessados.

Observa-se, nos relatos coletados, que representantes do poder público e das OSCs têm percepções semelhantes a respeito das OSCs, sendo frequentemente destacadas questões como a maior qualidade do serviço prestado por elas em algumas áreas diante de sua capacidade de maior adaptação e especialização, além dos processos menos burocráticos e conseqüente redução de custos. Menções ao *know how*, à *expertise* e à dedicação dessas organizações foram constantes entre os entrevistados.

Sobre o poder público, foi destacado nas entrevistas seu papel no apoio, acompanhamento e viabilização do trabalho das OSCs.

O CONFOCO foi descrito como um espaço privilegiado para as discussões acerca das parcerias estabelecidas a partir do MROSC. Alguns termos chave levantados a seu respeito foram: “articulação”, “diálogo permanente e sistemático”, “aproximação”, “intermediação” e “elo”. O entendimento geral é que o objetivo do Conselho é mapear questões do MROSC e construir processos de trabalho mais simples.

Além disso, aparece em destaque nas entrevistas como ele permitiu que os atores do poder público e das OSCs enxergassem sob a perspectiva uns dos outros, constatando a existência de dificuldades de ambos os lados e alcançando uma desejada transferência de conhecimentos. Sobre esse curso de aprendizado, a Entrevistada 7 (representante do Poder Executivo) diz:

“ainda que a Prefeitura tivesse se organizado para fazer capacitação com os servidores, para explicar a realidade das organizações, não se compara ao que o CONFOCO, ao que a relação tem feito, porque a gente tá conhecendo na prática, a gente tá se aproximando, a gente tá estabelecendo relação de confiança com essas organizações, então isso é muito importante, e o que a gente tem tentado fazer é que as organizações também tenham essa confiança na administração pública”.

De acordo com a Entrevistada 2 (convidada permanente), foi possível ver um esforço por parte dos gestores públicos em qualificar-se para as discussões relativas ao MROSC, a partir de sua participação no CONFOCO.

Apesar disso, um ponto frequentemente levantado pelos representantes das OSCs é que, em detrimento da proatividade enxergada nos gestores públicos no que se refere à busca por entender e implementar o MROSC em seus respectivos órgãos, eles não têm poder o bastante para convencer os técnicos que lidam com as organizações no dia-a-dia da importância desse processo.

Nesse sentido, o Entrevistado 4 (representante do Poder Executivo) afirmou que existe um esforço, dentro da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC), de estabelecerem-se reuniões para discussão interna do MROSC, as quais vem ocorrendo desde o início de 2018, com os objetivos de mapear questões do MROSC e construir os processos de trabalho mais eficientes. Os demais representantes do poder público deixam claro que discussões desse tipo se mantêm dentro de suas próprias subsecretarias.

Foi levantado que as principais contribuições levadas pelo poder público para o espaço do CONFOCO dizem respeito ao conhecimento sobre as diversas legislações que regem a administração pública, para além do MROSC, bem como dos processos de trabalho internos, os quais, mesmo diante de uma tendência desburocratizadora, muitas vezes não podem ser suprimidos.

No que se refere à contribuição das OSCs, tem-se a enumeração de momentos nos quais a ação do poder público ainda não está condizente com a nova regulamentação e, diante disso, a busca, em conjunto por soluções a essas situações.

Outros pontos principais a respeito da atuação do CONFOCO em Belo Horizonte podem ser sublinhados dada a frequência que eles aparecem em suas reuniões e a relevância com a qual são mencionados por seus membros: a discussão sobre os recorrentes atrasos de pagamentos das OSCs no início de cada ano; a mudança em um edital do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA); e a reformulação de diversos fluxos de trabalho da administração pública.

Em relação ao primeiro tópico, a primeira parcela de repasse de recurso que o poder público tem de fazer às OSCs parceirizadas no início de cada ano deveria ser recebida por estas até o quinto dia útil de janeiro, entretanto, sempre foi recebida com atrasos, algumas vezes de meses, em razão do fechamento do orçamento municipal. Isso prejudicava a atuação das organizações, o pagamento de seus funcionários, sua prestação de serviços e, por conseguinte, o usuário final deles.

A questão do atraso no repasse de recursos parecia estar institucionalizada no município, o primeiro instrumento jurídico produzido em Belo Horizonte que seguia as regras do MROSC inclusive já previa uma pausa no repasse entre os meses de dezembro e fevereiro. Essa discussão foi levada ao CONFOCO pelas OSCs e convidados especiais desde as primeiras reuniões, diante do que foram encaminhadas para dentro das secretarias que efetivamente estabelecem as parcerias.

A respeito do instrumento que previa a pausa, a Entrevistada 2 (convidada especial) disse: “a gente conseguiu fazer a mobilização do Estado para a gente ter uma antecipação do recurso em dezembro, então as entidades iam receber duas parcelas em dezembro para não ter a falta do recurso”.

No caso do edital do CMDCA, ele foi apresentado pelo governo no início da vigência do MROSC, e continha exigências tamanhas, especialmente no que se refere à orçamentação, que nenhuma OSC foi contemplada. O edital foi alterado diante da mobilização dos atores do CONFOCO, que, junto do CMDCA, reescreveram-no e reeditaram o formato dos relatórios concernentes a ele, diante do que foi possível o estabelecimento de parcerias. A Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania e a Secretaria Municipal de Educação também agiram nesse sentido, consultaram, discutiram e editaram suas minutas e relatórios com as OSCs dentro do espaço do CONFOCO.

Sobre a alteração dos fluxos de trabalho, destaca-se a participação da Subsecretaria de Modernização da Gestão, da SMPOG. A Entrevista 6 (representante do Poder Executivo) afirma que a SMPOG tem o papel de “pensar nessas questões de modernização nesse fluxo município-OSC, que tem ainda muitas coisas para melhorar com relação à prestação de contas, aos repasses, são temas para se modernizar”. Foram relatadas também mudanças de fluxos de trabalho na PGR pelos entrevistados 5 (representante da sociedade civil) e 7 (representante do Poder Executivo).

A questão dos fluxos de processo foi um dos focos da reunião do CONFOCO que as autoras participaram, na qual foi discutido o fluxo existente entre a publicação do resultado final de um chamamento público e o efetivo recebimento da primeira parcela do repasse para a OSC parceira, com propostas para a redução desse período de tempo.

MROSC NA BAHIA

Na Bahia, a mobilização pelo MROSC deu-se inicialmente por membros das OSCs que tinham participação na Plataforma MROSC e que, posteriormente, organizaram-se para formar a Plataforma MROSC BA, com o intuito de levar a pauta ao estado (MENDONÇA, 2017).

Nesse momento, houve a criação de um GT para a regulamentação do MROSC no estado, que produziu o Decreto Estadual nº 17.091/2016, o qual já estabelecia o CONFOCO BA, o primeiro do país. O CONFOCO é composto paritariamente por 20 membros titulares e 20 suplentes entre poder público e OSCs, além de uma Secretaria Executiva, responsável pelo apoio técnico e assessoria aos conselheiros.

Ele se subdivide em quatro comissões técnicas permanentes: 1) Normas e Procedimentos, responsável por construir os modelos dos instrumentos normativos e regulações infralegais; 2) Comunicação e Informação, à qual cabe a criação de um Plano de Comunicação; 3) Formação e Capacitação, que cuida das atividades de formação do MROSC; e 4) Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação de Políticas de Parceria, encarregada de monitorar a implementação do Marco junto das OSCs e das secretarias estaduais -, permitindo a criação de comissões temporárias.

A Universidade Federal da Bahia também foi envolvida e, junto da Plataforma MROSC BA e do poder público, foi responsável pela iniciativa Pontos de Gestão MROSC, de divulgação de informações e realização de capacitações (MENDONÇA, 2017). Outras formações também foram realizadas tanto pelo Estado quanto pelas OSCs. Atualmente, existe um forte investimento nas Caravanas MROSC, que vão para as regiões do estado mais afastadas da capital levar informações e capacitações relativas ao MROSC.

Sobre a atuação das OSCs no estado, foram feitas, pelos entrevistados, muitas pontuações a respeito de sua experiência e conhecimento, proximidade com o público, capacidade de representação, dinâmica, flexibilidade e acessibilidade. No entanto, enquanto importância de sua atuação no contexto democrático e no desenvolvimento mais coeso de políticas públicas foi acentuada por alguns, observa-se ainda discursos referentes a seu papel como um “braço” do Estado, no sentido de apenas prestar aqueles serviços que o poder público não consegue e/ou não tem o interesse de prestar diretamente.

Quanto ao papel do Estado, foi realçada a importância de sua atuação direta nas atribuições constitucionais e no planejamento das políticas públicas, além da necessidade de que ele colabore na estruturação e financiamento das OSCs.

Na Bahia, há um entendimento geral da importância da existência do CONFOCO para aproximação dos discursos e atuações do poder público e das OSCs quanto às novas relações de parceria propostas pelo MROSC. São destacados seus papéis mais práticos, como o levantamento das demandas da sociedade civil e a socialização do acesso aos recursos públicos, mas também àqueles que dizem respeito ao fortalecimento da democracia, ao empoderamento das pessoas, à melhor estruturação das comunidades, ao fortalecimento da representação e da participação, e à sustentabilidade das OSCs por meio do diálogo, do aprofundamento dos debates e da mediação dos conflitos, disseminando e aprimorando o MROSC e articulando, de forma intersectorial e transversal, as áreas de política pública.

A participação dos conselheiros no CONFOCO é forte desde o início, havendo casos em que aqueles com frequentes ausências foram substituídos no decorrer da primeira gestão. A participação das OSCs adensou-se com o passar do tempo.

Sobre as contribuições do Estado nesse espaço, são frequentemente mencionadas a disposição do espaço e de sua estrutura administrativa para a realização da reunião do CONFOCO, bem como da produção de materiais para as capacitações.

Já as contribuições das OSCs são muito relacionadas à sensibilização do poder público quanto à importância de determinadas pautas, através do levantamento de suas experiências, especialmente no que diz respeito às dificuldades que estão enfrentando nesse período de implementação do MROSC.

A respeito do espaço do CONFOCO, entretanto, alguns dos entrevistados trazem a problemática do que chamam de “vícios” dos conselhos de políticas públicas setoriais, que dificultam atingir a visão de que o CONFOCO não foi estabelecido para resolver casos individuais de organizações, mas para levar à tona tais casos

na tentativa de fazer com que os problemas enfrentados neles sejam discutidos, com o objetivo de que as próximas organizações a estabelecer parcerias não passem por eles. Há ainda disputas a respeito de seu formato: se deve manter-se consultivo ou tornar-se deliberativo.

Outros pontos podem ser destacados em relação ao processo de implementação do MROSC: o papel das secretarias sistêmicas - Secretaria de Relações Institucionais (SERIN) e Secretaria de Administração (SAEB) -, e o relacionamento com o TCE.

A SERIN foi primeira secretaria a abraçar a proposta de implementação do MROSC no estado, e é o órgão ao qual está vinculado o CONFOCO e sua Secretaria Executiva. Ela e a SAEB encabeçam as discussões sobre o tema dentro da administração pública. Elas têm papel importante na irradiação das ideias do MROSC para os demais órgãos do estado. Apesar disso, críticas são feitas a respeito de essa irradiação chegar apenas aos altos escalões das demais secretarias, mas não aos técnicos que lidam cotidianamente com as parcerias.

Segundo os entrevistados, os membros da administração pública sofrem com a falta e/ou conflito de informações a respeito do MROSC, cenário que se aprofunda diante do posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Esse órgão criou a Resolução nº 107/2018 com o intuito de esclarecer alguns pontos sobre o controle externo das parcerias OSCs-Estado. Todavia, a resolução retoma a Lei nº 8.666/93 e o Decreto Estadual da Bahia nº 9.433/05, de licitações, contrapondo-se a princípios norteadores do MROSC. Diante disso, CONFOCO e PGE posicionaram-se questionando a resolução, constatando que ela é ilegale destacando que, através dela, o TCE ultrapassa suas competências constitucionais ao tentar legislar sobre o assunto.

DIFERENTES LÓGICAS, DIFERENTES RESULTADOS COPRODUZIDOS

Com o MROSC, sob guarda-chuva da coprodução, permite-se que as parcerias OSCs-Estado ampliem o repertório da administração pública, compartilhando, num processo dinâmico, experiências e conhecimentos (BODE; BRANDSEN, 2014). Consequentemente, quebram-se algumas das divisões artificiais usualmente postas entre os atores que compõem o sistema (BOYLE; HARRIS, 2009).

Para além de uma Lei, consideramos o MROSC como um domínio institucional específico, onde predominam e por vezes se contrapõe a lógica estatal, prevalecente no poder público, e a lógica comunitária, prevalecente nas OSCs.

Besharov e Smith (2014) apresentam um modelo para caracterizar o conflito existente entre uma multiplicidade de lógicas dentro das organizações, um espectro que detalha suas relações desde isentas de conflito até repletas dele, o qual baseia-se em seus níveis de centralidade – nível em que uma lógica ou mais compartilham uma posição central na organização - e de compatibilidade – grau de correspondência entre os objetivos das diversas lógicas atuantes na organização.

Nos casos de Belo Horizonte e Bahia, a centralidade de lógicas (BESHAROV; SMITH, 2014) é encontrada em altos níveis, pois elas são tidas como relevantes e centrais para o processo estudado, dada a própria criação dos respectivos CONFOCOS, espaços essencialmente de debate, nos quais se busca o entendimento de am-

bas as partes afetadas pela implementação do MROSC. Por outro lado, os níveis de compatibilidade nos dois casos são distintos.

Em Belo Horizonte há um alto grau de compatibilidade entre lógicas (BESHAROV; SMITH, 2014), o que significa que as ações organizacionais são consistentes à medida em que, apesar de haverem discordâncias quanto aos métodos a serem adotados para o atingimento dos objetivos, tais objetivos estão alinhados.

Já na Bahia, essa compatibilidade é baixa (BESHAROV; SMITH, 2014). Isso significa que existem inconsistências nos objetivos organizacionais, o que pode ser observado a partir das diversas visões trazidas pelos entrevistados a respeito do papel do CONFOCO.

A combinação de altos níveis de centralidade e de compatibilidade, como ocorre em Belo Horizonte, faz com que o conflito entre lógicas institucionais exista, entretanto ele é restrito e ocorre, na maioria das vezes, em torno do andamento de processos específicos. Esse conflito pode ser observado nas discussões acerca dos fluxos dos processos que envolvem as parcerias dentro da administração pública e necessidades de adaptações a novos imperativos institucionais.

Na reunião do CONFOCO da qual as autoras participaram, por exemplo, discutiu-se o fluxo existente entre a publicação do resultado final de um chamamento público e o efetivo recebimento da primeira parcela do repasse para a OSC parceira. Foi possível observar que poder público, OSCs e convidados especiais concordavam quanto à necessidade da desburocratização do processo, reduzindo, portanto, os documentos que as OSCs devem submeter ao poder público e o tempo gasto nele. As discordâncias giravam em torno de quais etapas exatamente deveriam e/ou poderiam ser suprimidas.

Por seu turno, a combinação de alta centralidade e baixa compatibilidade, existente no caso da Bahia, leva a conflitos extensivos. Alguns exemplos realçam esses conflitos: as disputas a respeito do papel das OSCs na produção e/ou prestação de serviços, da função e do formato do CONFOCO, e entre os entendimentos do CONFOCO e do TCE a respeito do MROSC.

Destaca-se que as lógicas estatal e comunitária influenciam o desenvolvimento de padrões de combinação entre práticas, símbolos e normas no nível do campo regulatório do MROSC em ambos os casos não através de sua simples reprodução nele, mas por meio da produção de categorias, as quais são interpretadas e absorvidas de diferentes maneiras e em graus variados (GREENWOOD et al., 2011; THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012). É nesse processo que se constitui o sentido das ações e as diferenças nos processos e resultados coproduzidos nos dois casos estudados.

Em Belo Horizonte, a priorização foi dada à melhoria dos serviços que seriam entregues pelas OSCs através das parcerias com o poder público. Isso pode ser observado a partir do que foi coproduzido lá: capacitações, regimentos, mudança em fluxos de processos, adequações nos repasses de recursos, mudanças específicas em editais – pontos que afetam a prática da parcerização. Nesse sentido, os resultados atingidos dizem respeito a questões como a eficiência e a efetividade dos fluxos que regem as parcerias OSCs-Estado.

Na Bahia, a questão da legitimidade democrática adquiriu maior ênfase no processo de implementação, gerando resultados algumas vezes menos tangíveis. Isso pode ser observado, por exemplo, a partir das narrativas acerca da implementação do MROSC mobilizadas pelos atores presentes no campo, as quais estão muito ligadas à priorização da participação democrática.

Um fator que gera reflexos nesses processos diz respeito a qual lógica prevaleceu no início do processo de implementação do MROSC nos CONFOCOs estudados e, para além disso, o papel de agência dos atores que introduziram essa questão, assim como o contexto em que isso ocorre.

Em Belo Horizonte, esse processo foi principiado por atores da prefeitura, cuja lógica estatal privilegia questões como arranjos de coordenação legal e de procedimentos hierárquicos e racionais (THORNTON; OCASIO, 2008).

Ademais, o município já havia passado por uma reforma administrativa através do Programa BHMetas e Resultados, que instituía a gestão estratégica orientada por resultados no município (SILVA; DUARTE, 2017). Nesse sentido, ele já tinha experimentado mudanças em sua estrutura administrativa que valorizavam a eficiência na gestão das coisas públicas acima do controle de seus processos.

Na Bahia, a discussão sobre a implementação do MROSC é levada pelas OSCs e sua lógica comunitária predominante, cujas principais características são a definição de valores comuns, com autoridade múltipla e governança participativa (COSTA; GUARIDO FILHO; GONÇALVES, 2014).

Além disso, esse processo é muito definido pelo contexto de atuação das OSCs no estado. De acordo com estudo feito por Borges e Jambeiro (2012) sobre a participação política das OSCs em Salvador, essas organizações tem uma atuação muito vinculada ao aprimoramento da representação, ao ideal de democracia deliberativa e à conscientização e mobilização de suas comunidades. Outros estudos demonstram essa tendência também no interior do estado (NOVAES; DOS SANTOS, 2014; SANTOS; NASCIMENTO, 2016). Faz sentido então a natureza mais política das discussões estabelecidas nesse caso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O foco deste artigo foi discutir e analisar como a articulação entre as diferentes lógicas institucionais se expressa na configuração do campo regulatório do MROSC e quais os reflexos dela no que é coproduzido nos CONFOCOs de Belo Horizonte e Bahia.

O MROSC, como a lei que regulamenta as parcerias OSCs-Estado, contou com a participação de diversos atores desde sua formulação. A relação entre tais atores, contudo, nem sempre é equilibrada, havendo disputas no campo, especialmente concernentes às questões de controle, trazidas sempre de forma mais enrijecida pelo poder público.

Nessas disputas é possível observar como as lógicas estatal e comunitária relacionam-se. A primeira possui, entre suas principais características, os ambientes e processos altamente institucionalizados e burocratizados, enquanto a segunda pauta-se principalmente na ação coletiva e no gerenciamento de fronteiras com outras instituições e/ou organizações (JAY, 2013; THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

Estabeleceram-se então dois construtos: (i) a coprodução ocorre em ambientes em que se relacionam diferentes lógicas institucionais; e (ii) diferentes dinâmicas de relacionamento entre lógicas institucionais geram resultados coproduzidos distintos. No desenvolvimento das análises, algumas importantes contribuições foram feitas.

Os resultados permitiram observar que ocorre coprodução na implementação do MROSC nos casos analisados, contudo, o que está sendo coproduzido difere. Também se observou que as diferentes formas em que as lógicas institucionais se apresentam em cada contexto de implementação interferem nos resultados coproduzidos.

Em cada um dos casos estudados há uma lógica prevalente no início do processo de implementação do MROSC – em Belo Horizonte, a lógica estatal, e na Bahia, a lógica comunitária -, conduzindo a resultados coproduzidos distintos em cada um deles: em Belo Horizonte, os resultados são concernentes à adequação e efetividade dos processos administrativos das parcerias e dos serviços prestados pelas OSCs parceiras, enquanto na Bahia, eles dizem respeito à participação democrática das OSCs na tomada de decisão.

Esses resultados devem-se também aos níveis de centralidade e compatibilidade (BESHAROV; SMITH, 2014) entre as lógicas presentes nos dois casos. Em ambos, tanto a lógica estatal quanto a comunitária são consideradas importantes e têm alto nível de centralidade no campo, contudo, enquanto a compatibilidade em Belo Horizonte é alta, gerando baixos níveis de conflito, na Bahia ela é baixa, fazendo com que os conflitos sejam extensivos.

A contribuição analítica do trabalho se concentra em explorar a dimensão relacional da coprodução, explicando a variação do seu resultado a partir de como as lógicas institucionais moldam as respostas dos agentes em cada CONFOCO estudado às demandas institucionais do MROSC.

O estudo não teve o objetivo de fazer generalizações estatísticas, portanto, não é possível estender os resultados aqui encontrados para os demais entes federados brasileiros. Todavia, sendo Belo Horizonte e Bahia casos importantes na implementação do MROSC, devido a existência dos CONFOCOs, funcionando como espaços de coordenação local, sua análise torna-se relevante para fins teóricos e também práticos. O fato de o CONFOCO ser efetivamente um espaço de coprodução é importante não apenas para adaptar a administração pública local e as OSCs à nova legislação, bem como para alinhar interpretações sobre os princípios que a norteiam: participação, parceria e complementaridade das OSCs e do poder públicos, transparência, foco nos resultados e simplificação burocrática (SOUZA; VIOTTO; DONNINI, 2020).

Pesquisas futuras podem estudar como outras lógicas institucionais, para além da estatal e da comunitária, interagem nesse campo, como, por exemplo, de que forma as lógicas profissionais dos atores envolvidos no campo do MROSC atuam nele. Há diferentes perfis profissionais nas OSCs e nos órgãos públicos a depender de sua área de atuação (cultura, educação, assistência social, saúde, etc.). Além disso, podem sofrer maior ou menor influência de áreas internas ou externas de controle, que também possuem profissionais com características específicas dentro da burocracia pública.

Questões a respeito da qualidade dos serviços prestados pelas OSCs parceiras antes e depois de as parcerias serem reguladas pelo MROSC podem ser levantadas, dado seu novo foco nos resultados, assim como sobre o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação democrática a partir de sua implementação.

Há a possibilidade de investigar como essa implementação está ocorrendo nos demais entes federados e se há outros tipos de arranjos e espaços, talvez menos institucionalizados do que o CONFOCO, onde pode também estar ocorrendo coprodução na implementação do MROSC.

Esperamos que outros estudos apliquem os construtos desenvolvidos neste trabalho nas demais áreas da administração pública, aprofundando o conhecimento teórico aqui gerado e trazendo à tona mais exemplos práticos.

Ressalta-se ainda a importância de serem desenvolvidos mais trabalhos que olhem para a interação entre poder público e OSCs nas parcerias de políticas públicas, dado o crescimento do envolvimento destas com

as questões públicas nas últimas décadas e a importância que vêm adquirindo a prestação de serviços e, em alguns casos, em áreas inteiras de políticas públicas (MENDONÇA; MEDEIROS; ARAÚJO, 2019). Ademais, há a necessidade de compreender a administração e a gestão de políticas públicas por meio de um novo viés de governança (BOVAIRD, 2007), que conecte um maior número de atores em seus processos.

REFERÊNCIAS

- ALFORD, J. Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending public service-dominant logic. **Public Management Review**, v. 18, n. 5, p. 673–691, 2015.
- BESHAROV, M.; SMITH, W. Multiple Logics in Organisations: Explaining Their Varied Nature and Implications. **Academy of Management Review**, v. 39, n. 3, p. 364–381, 2014.
- BODE, I.; BRANDSEN, T. State–third Sector Partnerships: A short overview of key issues in the debate. **Public Management Review**, v. 16, n. 8, p. 1055–1066, 2014.
- BORGES, J.; JAMBEIRO, O. Participação política de organizações da sociedade civil de Salvador. **Verso e Reverso**, v. 26, n. 61, p. 2–14, 2012.
- BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, p. 846–860, 2007.
- BOVAIRD, T.; LOEFFLER, E. From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. **Voluntas**, v. 23, n. 4, p. 1119–1138, 2012.
- BOWEN, G. A. Document analysis as a qualitative research method. **Qualitative Research Journal**, v. 9, n. 2, p. 27–40, 2009.
- BOYLE, D.; HARRIS, M. **The Challenge of Co-Production**. London: NESTA, 2009. BRANDSEN, T.; HONINGH, M. Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. **Public Administration Review**, v. 76, n. 3, p. 427–435, 2015.
- COSTA, M. C.; GUARIDO FILHO, E. R.; GONÇALVES, S. A. Lógicas institucionais e formação da governança de recursos hídricos: análise do caso brasileiro. **Revista Gestão Organizacional**, v. 6, n. 4, p. 99–119, 2014.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- DONNINI, T. Regulamentação subnacional do MROSC: uma análise dos decretos editados por estados, distrito Federal e capitais para a execução da Lei nº 13.019/2014. In: SOUZA, A. G.; VIOTTO, A.; DONNINI, T. (Eds.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios**. São Paulo: GIFE, 2020. p. 25–76.
- DURAND, R. R.; THORNTON, P. H. Categorizing institutional logics, institutionalizing categories: A review of two literatures. **Academy of Management Annals**, v. 12, n. 2, p. 631–658, 2018.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. Bringing Society Back in. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. (Eds.). . **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

GOODWIN, G. The problem and promise of coproduction. **World Development**, v. 122, n. September, p. 501-513, 2018.

GREENWOOD, R. et al. Institutional complexity and organizational responses. **Academy of Management Annals**, v. 5, n. 1, p. 317-371, 2011.

JAY, J. Navigating paradox as a mechanism of change and innovation in hybrid organizations.

Academy of Management Journal, v. 56, n. 1, p. 137-159, 2013.

LEE, M.-D. P.; 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.

LIMA, M. O uso da entrevista na pesquisa empírica. In: ABDAL, A. et al. (Eds.). . **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco qualitativo**. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016. MENDONÇA, P. **Parcerias entre Estado e OSCs – desafios na construção de colaborações para implementação da Lei 13.019/2014**. ICNL LEEP Fellowship. **Anais...** Washington: 2017 MENDONÇA, P.; BOAS, L. V.; LEICHSENRING, A. R. Percepção dos gestores públicos no processo de implementação da Lei nº 13.019/2014 (MROSC) nos contextos subnacionais. In: SOUZA,

A. G.; VIOTTO, A.; DONNINI, T. (Eds.). . **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios**. São Paulo: GIFE, 2020. p. 125-150.

MENDONÇA, P.; FALCÃO, D. S. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 68, p. 42-60, 2016.

MENDONÇA, P.; MEDEIROS, A. K.; ARAÚJO, E. T. Modelos para parcerias entre governos e organizações da sociedade civil: análise comparativa de políticas de AIDS, assistência social e culturano Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 5, p. 802-820, 2019.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis: A sourcebook of new methods**. Newbury Park, CA: Sage, 1994.

MITLIN, D. With and beyond the state - Co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations. **Environment and Urbanization**, v. 20, n. 2, p. 339-360, 2008.

MODESTO, P. Parcerias Público-Sociais (PPS): Categoria Jurídica, Sustentabilidade e Controle em Questões Práticas. In: FUX, L.; MODESTO, P.; MARTINS, H. F. (Eds.). . **Organizações sociais após a decisão do STF na ADI 1923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

NOVAES, F. S.; DOS SANTOS, M. E. P. O orçamento participativo e a democratização da gestão pública municipal - A experiência de Vitória da Conquista (BA). **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 797-820, 2014.

OSTROM, E. Crossing the Great Divide : Coproduction, Synergy, and Development. **WorldDevelopment**, v. 24, n. 6, p. 1073–1087, 1996.

OSTROM, E.; BAUGH, W. H. **Community Organization and the Provision of Police Services**. Beverly Hills: Sage, 1973.

POOCHAROEN, O.; TING, B. Collaboration, co-production, networks: convergence of theories. **Public Management Review**, v. 17, n. 4, p. 587–614, 2015.

REAY, T.; HININGS, C. R. Managing the rivalry of competing institutional logics. **OrganizationStudies**, v. 30, n. 6, p. 629–652, 2009.

RIDDER, H. G.; HOON, C.; BALUCH, A. M. Entering a dialogue: Positioning case study findingstowards theory. **British Journal of Management**, v. 25, n. 2, p. 373–387, 2014.

SANTOS, F. E.; NASCIMENTO, D. C. O Exercício da Democracia através da Participação Social nosConcelhos da Criança e do Adolescente: Estudo de Caso no Município de Paulo Afonso - BA. **Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, v. 10, n. 30, p. 99–112, 2016.

SILVA, L. F. DA; DUARTE, A. Gestão por resultados e participação da comunidade escolar: a experiência da rede municipal de educação de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 33, n. 3, p. 751, 2017. SOUZA, A. G.; VIOTTO, A.; DONNINI, T. (EDS.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios**. São Paulo: GIFE, 2020.

STAKE, R. E. Case Studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (Eds.). . **The SAGE Handook ofQualitative Research**. Thousand Oaks: Sage, 2013. p. 134–164.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional logics. In: GREENWOOD, R. et al. (Eds.). .

Handbook of organizational institutionalism. Londres: Sage, 2008.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W.; LOUNSBURY, M. **The institutional logics perspective**. Oxford:Oxford University Press, 2012.

VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-production: The State of the Art in Researchand the Future Agenda. **Voluntas**, v. 23, n. 4, p. 1083–1101, 2012.

WOOTEN, M.; HOFFMAN, A. J. Organizational Fields: Past, Present and Future. In: GREENWOOD, R. et al. (Eds.). . **Handbook of organizational institutionalism**. London: Sage, 2008.



Economia e Financiamento Metropolitano: Uma Análise da Região Metropolitana de Natal

Metropolitan Economy and Financing: An Analysis of the Metropolitan Region of Natal

Diana Ambrosio de Lima Silva¹ UFRN

<http://lattes.cnpq.br/2791442018008071>

Maria do Livramento Miranda Clementino² UFRN

Richardson Leonardi Moura da Camara³- UFRN



RESUMO

As características econômicas de uma região dependem de um conjunto de fatores. Uma região metropolitana, por exemplo, pode apresentar peculiaridades no que diz respeito às finanças públicas e a geração de riquezas entre os municípios que a constituem. Esses fatores estão associados às especificidades de cada governo e das características próprias dos municípios. O porte populacional, a extensão territorial, a taxa de urbanização são indicadores que influenciam a composição das finanças e, também, o desenvolvimento econômico local. Nesse contexto, o presente estudo discute as finanças públicas, no contexto metropolitano, a partir da metodologia da economista Sol Garson (2009), apresentando os indicadores de capacidade de investimento e o nível de integração entre os municípios, como perspectivas de análise para a conjuntura econômica da Região Metropolitana de Natal.

Palavras-chave: Região metropolitana, economia, finanças locais.

ABSTRACT

The economic characteristics of a region depend on a number of factors. A metropolitan region, for example, may present peculiarities with regard to public finances and the generation of wealth among the municipalities that constitute it. These factors are associated with the specificities of each government and the specific characteristics of the municipalities. The population size, the territorial extension, the rate of urbanization are indicators that influence the composition of finances and, also, the local economic development. In this context, the present study discusses public finances, in the metropolitan context, based on the methodology of the economist Sol Garson (2009), presenting the investment capacity indicators and the level of integration between the municipalities, as perspectives of analysis for the conjuncture Metropolitan Region of Natal.

Key-words: Metropolitan region, economy, local finance.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o processo de metropolização avançou intensivamente, em todo o território nacional e, com ele, foi perceptível o surgimento de transformações na conjuntura econômica das cidades. A partir desse fenômeno urbano os municípios começaram a receber destaque no cenário produtivo, o que alavancou a economia, a diversidade de serviços que passaram a ser prestados, bem como, o impulso, na extensão territorial e o crescimento populacional, que caracterizou a expansão do fenômeno metropolitano.

Nessa perspectiva, destaca-se que o acelerado fenômeno de urbanização foi desencadeado em paralelo ao processo de globalização e de formação de blocos econômicos regionais, implicando numa nova divisão do trabalho. E a partir desse contexto, as cidades ganham expressão e passam a constituir “a base e o palco das transformações futuras da sociedade e também de sua economia” (DEÁK; SCHIFFER, 2004 apud GARSON, 2009, p. 70).

No Brasil, a intensificação da urbanização na década de 60 impulsionou o debate sobre o processo de metropolização (GARSON, 2009). Esse fenômeno urbano não deixou de fora a Região Metropolitana de Natal que iniciou o seu dinamismo na década de 1970, participando de forma significativa no desempenho dos setores mais modernos da economia estadual naquela época. No processo histórico da composição da rede urbana

do Rio Grande do Norte, Natal, começou a se constituir como região central para a recepção dos contingentes populacionais vindos do campo (CLEMENTINO, 2009), essa polarização concedeu a Natal característica e influência de cidade núcleo da Região Metropolitana que começava a se constituir.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que, a partir de 1970, com o crescimento urbano e intensificação metropolitana na RMN, foram perceptíveis mudanças no que se refere a dinâmica pendular do polo Natal com municípios metropolitanos de alta integração como: Extremoz, Parnamirim, São Gonçalo e Macaíba. Clementino (2009), destaca que a dinâmica funcional entre Natal e esses municípios desencadeou-se pelas novas relações do mercado imobiliário e pelo crescimento das atividades econômicas que passaram, então, a serem ofertadas. Destaca-se, portanto, que o avanço do fenômeno metropolitano estimulou novas relações e dinâmicas econômicas entre os municípios que passavam a integrar a funcionalidade da região metropolitana de Natal.

Diante dessas considerações, o presente estudo realiza uma análise sobre os indicadores capacidade de investimento e o nível de integração entre os municípios da Região Metropolitana de Natal, tentando verificar a autonomia financeira desses municípios. Estes indicadores partem da metodologia de pesquisa da economista Sol Garson (2009), utilizada para analisar a conjuntura do financiamento público e da economia nas Regiões Metropolitanas brasileiras. Somado a isso, discutiu-se como as especificidades dos municípios e o nível de integração metropolitana influência o contexto do desenvolvimento econômico local.

É preciso compreender que as finanças metropolitanas se inserem no contexto de governança metropolitana. O modelo de governança metropolitana implica no modo como os municípios dessas regiões interagem entre si, no que diz respeito a aspectos sociais e econômicos. De acordo com Christian Lefevre, os modelos de governança metropolitana constituem-se de ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos para que esses territórios sejam governáveis. A construção dessa governança deve ser entendida como desenvolvimento de ação institucional coletiva, que envolva não apenas as organizações de governo, mas inclusive as redes de organizações engajadas na prestação de serviços locais e aqueles que deles se beneficiam: a sociedade civil, (apud Garson, 2009, p. 93).

Nessa perspectiva, pensar em governança metropolitana é destacar o conceito de cooperação entre os municípios para muito além do governo local, enaltecendo a viabilidade de conduzir soluções de problemáticas comuns e a possibilidade de desenvolvimento mútuo, inclusive, de capacidades financeiras entre aqueles que cooperam.

Assim, Garson, aponta as características da estrutura fiscal dos municípios metropolitanos e avalia em que medida elas constituem obstáculos à cooperação para a formulação e implementação de políticas para a solução de problemas comuns, em particular relacionados ao déficit de infraestrutura urbana (2009, p.143). Essa caracterização é realizada no âmbito federal, estadual e municipal, além de apontar as especificidades do orçamento público entre municípios metropolitanos e não metropolitanos destaca variáveis da atividade econômica como é o caso do PIB.

O Produto Interno Bruto é uma variável importante para o estudo das finanças públicas. A partir da sua composição, constitui-se a base tributária, sobre a qual o governo arrecada as diversas categorias de impostos: impostos sobre renda, sobre a venda de mercadorias e serviços e sobre o patrimônio. Um alto nível de atividade econômica poderá gerar uma base tributária extensa, de onde se extraem recursos para financiar a oferta de bens e serviços à população. O volume e a composição da demanda, por sua vez, variarão em função de características demográficas e da condição de vida da população – o contingente populacional, a densidade demográfica, o nível de renda entre outros (GARSON, 2009, p.121).

A análise dessa variável, no contexto metropolitano, contribui para indicar o cenário das atividades econômicas e apontar taxas de crescimento ou de estagnação na economia dos municípios, denotando possíveis comparações que buscam identificar diferenças entre o PIB de municípios de alta de integração e de baixa integração metropolitana.

Dessa forma, compreender como se desenvolve a estrutura fiscal dos municípios, identificar diferenças e particularidades entre municípios metropolitanos; e apontar especificidades financeiras entre municípios de alta e baixa integração metropolitana são pontos trabalhados pela metodologia de Sol Garson e utilizados para a construção do presente estudo.

OBJETIVOS

O estudo propõe como objetivo analisar capacidade de financiamento dos municípios da Região Metropolitana de Natal, a partir dos indicadores de capacidade de investimento e o nível de integração metropolitana, condicionados na metodologia de estudo da economista Sol Garson. Busca-se, como objetivos específicos, verificar como esses indicadores apresentam-se no contexto econômico dos municípios que compõem a RM Natal.

METODOLOGIA

O estudo se enquadra como um pesquisa de método quantitativo, em que pautou-se na utilização de instrumentos como banco de dados próprio da pesquisa (a partir do FINBRA/ SICONFI) e produtos como gráficos e tabelas construídos pelo observatório das metrópoles para a caracterização econômica da RM Natal.

Além disso, foi realizado o acesso aos bancos de dados Finanças do Brasil -FIMBRA e o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro SINCOFI.

ANÁLISE

Segundo Garson (2005), a capacidade de investimento de um município é considerado um aspecto de grande importância para a análise das regiões e municípios metropolitanos e de suas possibilidades de integração e cooperação. Na visão da autora,

a composição das fontes de financiamento desempenha um papel fundamental para a avaliação da sustentabilidade em longo prazo e da possibilidade de cooperação entre municípios para fomentar a economia urbana através de seus efeitos multiplicadores: projetos de longo prazo só poderão ser desenvolvidos em um ambiente de cooperação caso os participantes disponham de garantia de fontes de recursos que lhes permitam assumir compromissos. (GARSON, 2005, p.6).

De acordo com pesquisa realizada por Sol Garson, entre 2000 e 2003, aproximadamente 50% dos investimentos ficaram a cargo de municípios metropolitanos, dos quais em média 60% desse total foram implementados pela cidade núcleo dessa região. Para ela, a composição das fontes de financiamento é elemento crucial para aliviar a sustentabilidade desse investimento e a possibilidade de decooperação entre os municípios que compõem a região metropolitana e destes com os outros entes da federação.

De acordo com Garson, se compararmos municípios núcleo e periféricos, observa-se a longa distância entre eles no que diz respeito à importância das receitas próprias e de devolução tributária. Os valores de receita per capita se aproximam à medida em que se acrescentam as transferências redistributivas. Essas transferências são predominantes em municípios mais pobres.

Dessa forma, municípios, com porte consideravelmente grande, conseguem maior destaque no alcance de suas receitas próprias, enquanto os municípios pequenos, como não apresentam significativa estrutura tributária, baseiam-se, economicamente, nas transferências de capital de outros níveis de governo. Ao considerar o indicador de capacidade de investimento, pode-se inferir que aglomerados urbanos de médio a pequeno porte assumem um papel inferior nos investimentos em bens e serviços públicos, quando comparados a grandes cidades, que apresentam alta dinâmica econômica e, autonomia financeira advinda da complexa cadeia de arrecadação de tributos municipais.

Com vistas a validar a discussão da economista Sol Garson acerca das finanças públicas nos municípios metropolitanos, o estudo realizou uma análise da conjuntura econômica da Região Metropolitana de Natal, buscando identificar o potencial econômico e autonomia financeira, para a realização de investimentos públicos, nos municípios que constituem a RMNatal.

RESULTADOS

Com o propósito de exemplificar a visão de Sol Garson, selecionou-se informações que caracterizam a RM Natal com o intuito de denotar como se classifica o Produto Interno Bruto (PIB) a partir da caracterização do porte dos municípios metropolitanos, buscando identificar as disparidades no potencial econômico, dos municípios da RMN, diante de suas características territoriais e demográficas. A região metropolitana de Natal é composta por 14 municípios, conforme a legislação estadual:

Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Nísia Floresta, Monte Alegre, Extremoz, Maxaranguape, Ceará Mirim, Arês, Goianinha, Ielmo Marinho, Vera Cruz e São José do Mipibu. Na tabela 1 e 2 estão representados indicadores que caracterizam esses aglomerados urbanos.

Tabela 1 - Caracterização da RMNatal

Município	Extensão Territorial (km ²)	População (hab.)	Taxa de Urbanização (%)	IDHM
Ano		2010	2010	2010
Arês	115,505	12.924	62	0,606
Ceará-Mirim	724,381	68.141	52	0,616
Extremoz	139,575	24.569	64	0,660
Goianinha	192,279	22.481	69	0,638
Ielmo Marinho	312,028	12.171	13	0,550
Macaíba	510,771	69.467	61	0,640
Maxaranguape	131,316	10.441	37	0,608
Monte Alegre	210,916	20.685	43	0,609
Natal	167,264	803.739	100	0,763
Nísia Floresta	307,841	23.784	39	0,622
Parnamirim	123,471	202.456	100	0,766
São Gonçalo do Amarante	249,124	87.668	85	0,661
São José de Mipibu	290,331	39.776	46	0,611
Vera Cruz	83,890	10.719	44	0,587
Total	3558,692	1.409.021	58,21	53835714
IBGE 2010				0,733

Dados constados a partir da inserção dos outros 4 municípios que viriam a compor a RMN atual.

Fonte: Elaborada pelo observatório das metrópoles - núcleo Natal (ano).

Tabela 2 - PIB dos municípios da RMNatal nos anos de 2010 e 2015

Município	PIB	PIB
Ano	2010	2015
Arês	257.660	275.387
Ceará-Mirim	473.140	738.018
Parnamirim	2.794.285	4.627.678
Extremoz	161.295	306.875
Goianinha	151.614	295.877
Ielmo Marinho	63.786	93.899
Macaíba	1.057.411	1.454.040
Maxaranguape	55.460	97.872
Monte Alegre	100.880	179.894
Natal	12.918.972	20.591.133
Nísia Floresta	168.641	329.124
São Gonçalo do Amarante	1.380.003	1.731.788
São José de Mipibu	409.696	681.596
Vera Cruz	49.826	94.176
Total	20.042.668	31.497.356

Fonte: Banco de dados do Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal (adaptado, 2019).

A partir da análise das tabelas 1 e 2, constatou-se que os municípios metropolitanos Natal e Parnamirim, possuem a maior taxa populacional, sendo consideradas cidades 100% urbanizadas. Parnamirim, no censo de 2010, representou o maior índice de desenvolvimento humano, seguido de Natal, além disso, pode-se inferir que Natal, como cidade núcleo dessa região metropolitana, apresentou o maior PIB no ano de 2010 e 2015, tendo em vista o seu dinamismo e infraestrutura para um maior desempenho econômico.

Dessa forma, ao comparar Natal e Parnamirim, grandes aglomerados urbanos da região metropolitana, com os demais municípios da RMN, observou-se que os municípios de menor extensão territorial e baixo índice populacional apresentaram PIB reduzido. Vera Cruz foi o município que apresentou a menor extensão territorial, um dos mais reduzidos índices populacionais e, conseqüentemente, o menor Produto Interno Bruto (PIB) em 2010, e o segundo menor PIB no ano de 2015, dentre os municípios que integram a região metropolitana de Natal.

Nesse contexto, confirma-se a visão de Sol Garson, no que diz respeito a conjuntura dos pequenos municípios, que diante da falta de condições expressivas para a geração de riquezas, limitam a construção de suas receitas próprias e não conseguem autonomia nem tão poucas capacidades financeiras para realizar investimentos no que compete ao desenvolvimento local. Esses municípios, se tornam, por vezes, dependentes diretos de transferências financeiras de outros níveis de governo para movimentar sua economia e suprir os investimentos e gastos públicos. Como é o caso, no contexto da RMN, de municípios como Vera Cruz, Maxaranguape e Ilmo Marinho. Em contrapartida, as grandes cidades apresentam maior independência financeira, como conseqüência da significativa infraestrutura de arrecadação tributária, o que influencia diretamente na autonomia financeira e na capacidade de investimento em serviços públicos e no desenvolvimento econômico local.

Além da breve caracterização da Região metropolitana de Natal, buscou-se compreender a estrutura produtiva da metrópole. Para tanto, foi necessário verificar em quais setores predominavam o dinamismo econômico e a geração de renda na região. O quadro 1 apresenta esses setores, numa comparação entre o ano de 2010 e 2015, em que aparecem classificados em municípios com maior integração metropolitana e os demais municípios dessa região de acordo com dados do IBGE.

Quadro 1. Estrutura Produtiva da Metrópole

Região Metropolitana de Natal – Produto Interno Bruto segundo setores econômicos

	2010				2015			
	Municípios + Integrados	%	Demais Municípios	%	Municípios + Integrados	%	Demais Municípios	%
Agricultura	60.382	0,3	152.321	5,5	81.979	0,3	245.763	5,9
Indústria	3.061.270	17,7	600.937	21,6	4.354.586	15,9	794.465	19,1
Serviços	8.631.993	50,0	835.294	30,0	14.437.342	52,8	1.253.714	30,2
Adm. Pública	3.177.033	18,4	829.368	29,7	5.178.599	18,9	1.379.851	33,2
Impostos	2.323.878	13,5	370.206	13,3	3.304.083	12,1	479.903	11,6
Total	17.254.555	100,0	2.788.125	100,0	27.356.589	100,0	4.153.695	100,0

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015)

No ano de 2010, constatou-se que a categoria de Serviços representou a maior participação na geração das riquezas da região, com o percentual de 50% do total do PIB produzido pelos municípios com maior integração metropolitana. Em contrapartida, o setor com menor influência na dinâmica econômica, entre esses municípios, foi à Agricultura, tendo em vista que os municípios com maior integração metropolitana apresentam taxa de urbanização muito alta, o que implica na baixa realização de atividades econômicas geradas no campo.

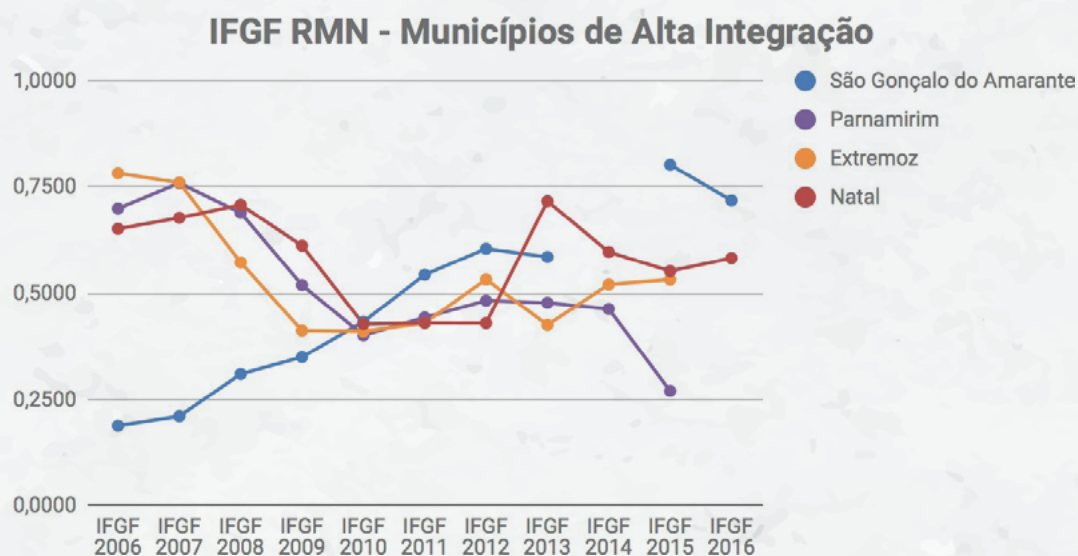
No que diz respeito aos demais municípios da região metropolitana de Natal, no ano de 2010, o setor de maior influência econômica também foi à categoria de Serviços representando 30% do PIB, o setor Administração pública, nesses municípios, foi à categoria de segunda maior participação com representação de 29,7% das riquezas geradas. A categoria de menor representação continuou sendo a Agrícola, contudo, pode-se observar um aumento considerável de sua participação quando comparado com os municípios de alta integração metropolitana, isto porque, quanto menor for a integração metropolitana, maior será presença do campo na interação com os municípios e, conseqüentemente, das atividades rurais na produção econômica.

No ano de 2015, os dados apontaram que a categoria de Serviços continuou sendo a de maior geração de riquezas nos municípios de alta integração, e que neste ano, comparado com 2010, houve um aumento de 2,8% representando 52,8% do PIB. Além disso, a Agricultura continuou sendo o setor de menor influência econômica, continuando com a representação de 0,3% do total do Produto Interno Bruto gerado por esses municípios. Quanto aos demais municípios da região, em 2015, a dinâmica econômica foi mais influente no setor da Administração pública, com o percentual de 33,2% das riquezas geradas, seguido da categoria de Serviços que representou 30,2% do PIB. A dinâmica Agrícola continuou sendo a de menor influência, contudo, quando comparado com o ano de 2010, nota-se um pequeno aumento no seu percentual de participação na economia entre os demais municípios da região metropolitana.

Nessa perspectiva, para compreender como o nível de integração dos municípios metropolitanos influencia na conjuntura econômica da RM Natal destacou-se a classificação dos municípios pela dinâmica de interação metropolitana. Para tanto o processo de integração:

Está entendido como o adensamento de fluxos econômicos e populacionais. Outras unidades são compostas por dois conjuntos de municípios: os mais fortemente integrados, situados, em geral, ao redor do pólo metropolitano; e aqueles com níveis mais fracos de integração a essa dinâmica, trazendo para a unidade institucionalizada municípios praticamente à margem dos processos peculiares do fenômeno urbano do aglomerado (DESCHAMPS et al, 2007, p.4).

Dessa forma, existem municípios que mais se aproximam do pólo metropolitano e de sua dinâmica, conhecidos como municípios de alta integração e os outros municípios que não apresentam tanta proximidade diante do fenômeno metropolitano. Para DESCHAMPS et al, (2007, p.5), “Quanto maior a troca entre os municípios, maior a articulação dos mesmos na dinâmica da aglomeração”. No que diz respeito à caracterização do nível de integração da RM Natal foram criados gráficos, a partir de fontes do banco de dados do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), por componentes do observatório das metrópoles núcleo-Natal. Estes gráficos seguem representados abaixo. O gráfico 1, expõe os municípios de maior integração na Região Metropolitana de Natal.

Gráfico 1 – Integração alta

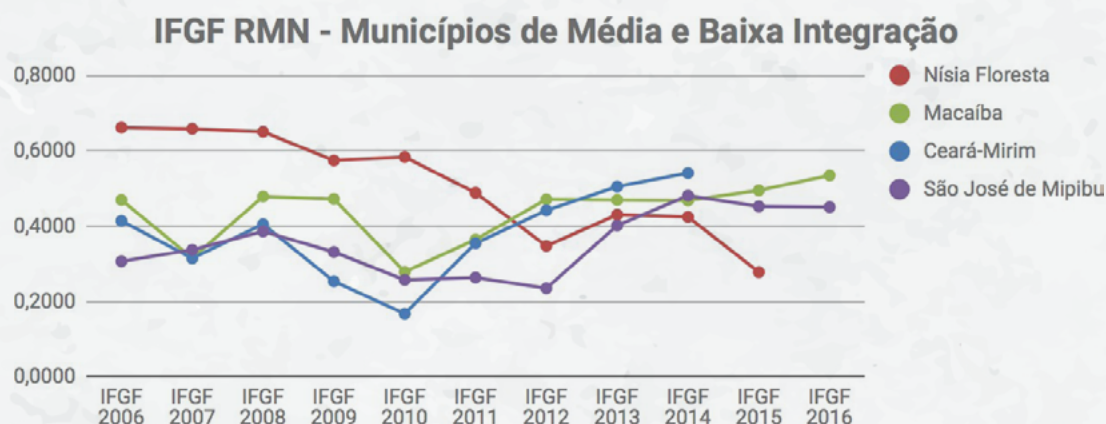
Fonte: observatório das metrópoles núcleo Natal.

Constata-se, que os municípios de maior integração na região metropolitana de Natal, são: São Gonçalo do Amarante, Parnamirim, Extremoz e Natal. Esses municípios possuem, portanto, uma interação socioeconômica muito intensa, a partir da dinâmica gerada pelos movimentos pendulares advindos do vínculo empregatício concentrado nessa região, e também, na busca por serviços como saúde e educação. Esses municípios se caracterizam como de grande e médio porte, e diante da concentração de serviços, apresentam significativa base tributária e autonomia financeira para realizar investimentos em bens e serviços públicos. De acordo com DESCHAMPS et al (2007, p.5):

Uma das características dos municípios de aglomerações é a presença de mobilidade diária da população, pela dissociação entre local de moradia e local de trabalho, dada a concentração, em geral, de oportunidades de trabalho em município (ou conjunto deles) de maior porte e a própria distribuição de funções, internamente à aglomeração. A utilização do indicador de movimento pendular permite medir o contingente de população que se desloca para município diferente do de residência para trabalhar e/ou estudar.

Nesse contexto, pode-se dizer que essa interação acontece, com maior intensidade, nos arredores da cidade núcleo da região metropolitana, que nesse caso, é a cidade do Natal. O gráfico 2, de acordo com o Índice FIR-JAN de Gestão Fiscal (IFGF), apresenta os municípios de média e baixa integração metropolitana da região.

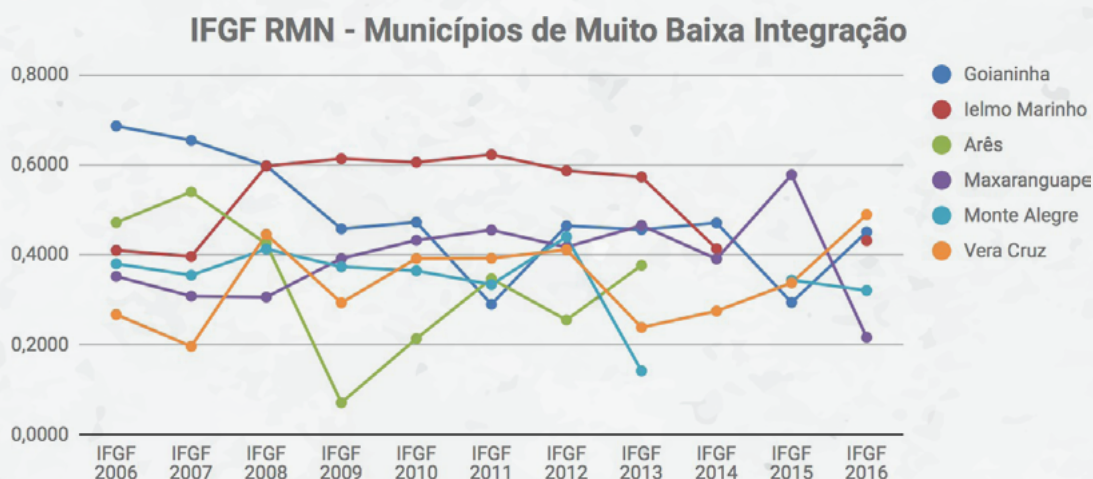
Gráfico 2 – Integração média e baixa



Fonte: observatório das metrópoles núcleo Natal.

Observa-se, que os municípios de Nísia Floresta, Macaíba, São José do Mipibu e Ceará-mirim compõem integração de nível médio e baixo na região metropolitana de Natal. Isto implica dizer que o nível de interação e de troca na dinâmica econômica desses municípios começa a ser reduzido e a ligação com o município núcleo já se caracteriza com baixa expressividade. Esses municípios se caracterizam como de médio porte, e apesar da integração metropolitana não ser tão intensa, são municípios que apresentam potencial econômico. No gráfico 3, estão representados municípios de muito baixa integração metropolitana.

Gráfico 3 – Integração muito baixa



Fonte: observatório das metrópoles núcleo Natal.

A partir do gráfico 3, aponta-se Goianinha, Ielmo Marinho, Arês, Maxaranguape, Monte Alegre e Vera Cruz como municípios de muito baixa integração metropolitana. Esses municípios apresentam, em sua maioria, pequena extensão territorial e baixa taxa populacional, assim, podem ser considerados municípios de pequeno porte, e que apresentam forte interação com a zona rural.

Dessa forma, denota-se que esses municípios não expressam elevada infraestrutura urbana e são mais afastados dos serviços presentes na cidade núcleo e em outros municípios de alta integração. Portanto, esses municípios não participam de forma ativa do dinamismo econômico do aglomerado metropolitano e não apresentam expressivas capacidades financeiras para a realização de investimentos.

Diante disso, pode-se inferir que, a partir da visão de Garson, os municípios de maior porte, em geral, municípios núcleos das regiões metropolitanas, se financiam mais com tributos locais e transferências resultantes de partilhas de receitas fortemente atreladas ao nível de atividade econômica em seu território e de renda de sua população, como é o caso de Natal, como município núcleo da região metropolitana. Nele está concentrado a maior diversidade de serviços e oportunidades para a geração de emprego, o que influencia a forte dinâmica e o intenso movimento pendular com os demais municípios da região. Além de apresentar uma infraestrutura urbana que contribui com a geração de riquezas próprias a partir da arrecadação tributária.

Já os municípios pequenos dependem substancialmente de transferências redistributivas. Municípios de pequeno porte e que apresentem baixo dinamismo de integração no contexto metropolitano, se tornam financeiramente mais dependentes de outros níveis de governo, o que torna sua autonomia financeira restrita e influencia na redução de sua capacidade de investimento em serviços e bens públicos dificultando o processo de desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CLEMENTINO, M.L.M.; PESSOA Z.S. Natal uma metrópole em formação. 1 ed. São Paulo: Educ -editora - PUC - SP. 2009.

DESCHAMPS, M.; DELGADO, P. R.; MOURA, R.; BRANCO, M. L. G. C. Nível de integração dos municípios à dinâmica metropolitana. Instituto paranaense de desenvolvimento econômico e social. Curitiba. 2007. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/nivel_integracao_municipios.pdf> . Acesso em: 15 jul.2019.

GARSON, S. Regiões metropolitanas: por que não cooperam? . Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. GARSON, S. Capacidades e limites à participação dos municípios no financiamento do desenvolvimento urbano. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005, Salvador, BA.

MARGUTI, B. O.; TAVARES, S.R. Política metropolitana: Governança, instrumentos e planejamento metropolitanos. IPEA. 2019.



Gestão Social e Administração Pública: uma proposta de design metodológico para análises bibliométricas e sociométricas das teses e dissertações brasileiras

Social Management and Public Administration: a methodological design proposal for bibliometric and sociometric analyzes of Brazilian theses and dissertations

Pamela de Medeiros Brandão (UFRN, pamela.brandao@ufrn.br)

Mariana Mazzini Marcondes (UFRN, mariana.mazzini.m@gmail.com)

Clara Carolina Cândido do Nascimento (UFRN, clarinhacarolina1@gmail.com)

Aline Juliana Barbosa de Oliveira (UFRN, alinne_juliana12@hotmail.com)



RESUMO

Os estudos de gestão social vêm se expandido nos últimos anos, mas ainda se necessita de uma maior compreensão sobre essa produção científica e das redes de cooperação estabelecidas entre pesquisadores/as do campo de pública, especialmente nos programas de pós-graduação em administração. Nesse direcionamento, este trabalho objetiva apresentar a proposição de design metodológico que permita a análise bibliométrica e sociométrica de 152 teses e dissertações sobre gestão social nos campos da Administração em Geral, e da Administração Pública, em particular, considerando suas interfaces e delimitações. Abordará ainda desafios encontrados e as soluções forjadas no percurso de construção do design metodológico. Os dados já coletados e em análise permitirá entre outros aspectos: 1) Discutir as interfaces teóricas-conceituais entre Administração Pública e Gestão Social; 2) Analisar a produção científica no campo da Administração Pública e Gestão Social; 3) Mapear a rede de cooperação entre pesquisadores/pesquisadoras para a produção científica na Administração Pública e Gestão Social; e 4) Elaborar uma agenda de pesquisa que permita delimitar e direcionar os estudos que contemplem os interesses da administração pública e da gestão social. Contribuindo, inclusive, com a integração entre ensino, pesquisa e extensão sobre o tema.

Palavras Chaves: Gestão Social; Administração Pública; Design Metodológico; Análise Bibliométrica; Análise Sociométrica.

ABSTRACT

Social Management studies have expanded over the last few years. However, it is also necessary to expand the systematic knowledge about this scientific production, considering the research networks. In this regard, this paper presents a methodological design for bibliometric and sociometric analysis, addressing challenges faced and solutions forged through our pathway. The methodological proposal integrates an investigation of 152 theses and dissertations about Social Management, developed in Administration Graduate Programs, focusing on Public Administration Studies. The results of the ongoing research will subsidize: 1) discussion of the theoretical-conceptual interfaces between Public Administration and Social Management; 2) Public Administration studies about Social Management; 3) mapping the research networks; and 4) Elaboration of a research agenda about Social Management and Public Administration, to contribute to the integration of teaching, research, and extension on the subject.

Keywords: Social Management; Public Administration; Methodological Design; Bibliometric Analyzes; Sociometric Analyzes

INTRODUÇÃO

A relação com a Administração, em geral, e Administração Pública, em particular, ocupa um lugar central no processo de constituição de teorias e práticas da Gestão Social. Na década de 1990, esse processo constitutivo ressignificou o uso do termo, até então associado à gestão de políticas e programas sociais, para denominar uma dinâmica de decisão coletiva, informada e dialogada, que ocorre na esfera pública, visando à emancipação dos sujeitos (TENÓRIO, 1998). E, para isso, foi um marco o Programa de Estudos em Gestão Social da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (PEGS/EBAPE/FGV) (TENÓRIO, 1998; CANÇADO, 2011). Se essa relação é, portanto, fundante da Gestão Social no Brasil, isso não significa

que ela ocorra sem tensões. Ao revés, a Gestão Social, ao interpelar o sentido do público, negando o monopólio estatal sobre ele, desafia os campos da Administração e da Administração Pública em seus desdobramentos epistemológicos, teóricos, metodológicos e empíricos (BULHOSA, RODRIGUES, 2014; SPINK, 2015).

Ainda que os estudos de gestão social na Administração/Administração Pública venham se expandido nos últimos anos (RANIERI *et al.*, 2015), ainda é fundamental aprofundar a compreensão sistêmica sobre essa produção científica, com especial atenção às redes de cooperação entre pesquisadores/as da área. Reconhecendo essa importância, emergiram análises bibliométricas e sociométricas abrangendo artigos sobre gestão social, publicados em periódicos ou, ainda, nos anais do principal encontro científico da área, o Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), atualmente em sua 11ª edição (IIZUKA, JUNQUEIRA, 2013; RANIERI *et al.*, 2015; MENON, COELHO, 2019). É, contudo, igualmente importante avançar na investigação da produção de conhecimento sobre gestão social proveniente dos programas de pós-graduação, enfocando as interfaces entre Gestão Social e Administração, com especial ênfase na Administração Pública.

OBJETIVO E APRESENTAÇÃO DO TRABALHO

Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo apresentar uma proposta de *design* metodológico para a análise bibliométrica e sociométrica da produção científica dos programas de pós-graduação brasileiros acerca da gestão social nos campos da Administração Pública, em um período de dez anos. Nele, abordamos os desafios encontrados e as soluções forjadas nesse percurso, além de alguns resultados preliminares. A investigação, em curso, vincula-se a um projeto de pesquisa intitulado “Análise de Redes Sociais no campo da Administração Pública e da Gestão Social”, e abrange 152 teses e dissertações.

Este artigo está dividido em seis seções, para além dessa introdução. Na segunda parte, situamos as origens e concepções da Gestão Social, em sua relação com a Administração e com a Administração Pública. E, ainda, apresentamos os referenciais da análise bibliométrica e sociométrica, com destaque para a Análise de Redes Sociais (ARS). Em seguida, apresentamos o percurso metodológico da pesquisa, que é o principal objeto deste trabalho. Por fim, na quarta seção, em caráter de considerações finais, apresentamos uma síntese dos resultados, debatendo suas limitações e possíveis contribuições.

REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO

GESTÃO SOCIAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As origens dos estudos de gestão social no Brasil remetem à década de 1990 (IIZUKA, JUNQUEIRA, 2013; CANÇADO, PEREIRA, TENÓRIO, 2015). Ainda que nesse período o uso do termo se disseminasse em instâncias e organismos internacionais para se referir à gestão de políticas e programas sociais, nacionalmente começava a despontar uma outra compreensão, especialmente no marco do Programa de Estudos em Gestão Social da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV/ EBAPE-RJ) (TENÓRIO, 1998; CANÇADO, 2011). Nessa última abordagem, a gestão social passou a ser compreendida como um processo de decisão coletiva, informada e dialogada, que ocorre na esfera pública, visão à emancipação dos sujeitos (TENÓRIO, 1998). Nesses termos, a gestão social envolve a ação pública, o que vai além das ações governamentais para o público, mas também abrange as ações do público para o público e, até mesmo, contra os governos (SPINK, 2015).

Ainda que sejam múltiplas as compreensões sobre a gestão social e os usos desses ferramentais teóricos, destacam-se três tendências, segundo Bulhosa e Rodrigues (2014): *i.* gestão institucionalizada das demandas sociais, por um Estado que aceita processos de coprodução de bens e serviços públicos com a sociedade organizada, incluindo o mercado; *ii.* gestão das demandas sociais realizadas por ela própria; e *iii.* conjunto de instrumentos que permite processos de coprodução social em contextos de políticas públicas, desde que o fazer juntos (*doing together*) tenha uma dimensão política.

Desde a década de 1990 até os dias atuais, muitos episódios dessa história recente foram escritos. Os estudos sobre gestão social disseminaram-se por diversos programas de pós-graduação, foi criada uma Rede de Pesquisa em Gestão Social (RGS) e um Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS). Ademais, diversas Revistas Científicas passaram a se dedicar ao tema (Cadernos de Gestão Social, Administração Pública e Gestão Social, Nau Social) ou a publicar artigos sobre (ex. Cadernos EBAPE, Revista de Administração Pública [RAP] e Revista de Administração de Empresas [RAE]) (CANÇADO, 2011; ARAÚJO, 2012; IIZUKA, JUNQUEIRA, 2013; CANÇADO, PEREIRA, TENÓRIO, 2015).

Nessa trajetória, não apenas as definições sobre gestão social estiveram em disputa, mas, sobretudo, a compreensão se ela corresponde a um campo disciplinar ou interdisciplinar em construção (ARAÚJO, 2012; CANÇADO, PEREIRA, TENÓRIO, 2015). Independente da concepção defendida nesse debate, é forçoso reconhecer que os estudos de gestão social se desenvolveram em múltiplos campos do conhecimento, e na intersecção das diversas contribuições desses campos.

A Administração, em geral, e a Administração Pública, em particular, são campos nos quais a gestão social encontrou solo fértil para se desenvolver, desde as suas origens na FGV/EBAPE-RJ. À medida que a gestão social desloca o eixo do “público” da “política pública” para a “ação pública”, ela desafia uma concepção de Administração Pública “estadocêntrica”, propondo um olhar “sociocêntrico” (BULHOSA, RODRIGUES, 2014; SPINK, 2015).

Além disso, a gestão social contribui também para construir conexões entre a Administração Pública e estudos desenvolvidos na Administração que enfocam os empreendimentos solidários, as cooperativas e os negócios autogestionados, ou seja, iniciativas da sociedade civil, que não necessariamente envolvem o Estado (SOUZA, 2011). Por fim, diante da atual conjuntura sociopolítica brasileira, e da multiplicidade de fatores que emergem no enfrentamento de problemas sociais que se transformam em problemas públicos, é fundamental que a Administração Pública não seja apenas um objeto empírico de pesquisas, mas se constitua como um campo com conceitos, abordagens e metodologias para a produção e disseminação de conhecimentos, mas também para aprendizagem e ação (FISCHER, 1984; FADUL, 2010).

As múltiplas compreensões sobre a gestão social evidenciam a complexidade conceitual que a caracteriza, e revelam, ainda, que, ao propor sua aproximação com a Administração Pública, ampliam-se as possibilidades de formatar um processo reflexivo sobre as potencialidades e os desafios dessa interface. Para isso, é necessário reconhecer as especificidades dos estudos de Gestão Social no campo da Administração Pública, considerando suas implicações em escolhas epistemológicas, metodológicas e empíricas que podem orientar as práticas de ensino, pesquisa e extensão universitária.

É nesse contexto que nossa investigação se inscreve.

ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA E SOCIOMÉTRICA

A pesquisa “Análise de Redes Sociais no campo da Administração Pública e da Gestão Social”, a qual este artigo é vinculado, tem caráter exploratório e descritivo (VERGARA, 1997; GIL, 1987; RODRIGUES, 2006), mobilizando método misto (análises quantitativas e qualitativas), com o emprego de técnicas bibliométricas esociométricas. Essa opção justifica-se em face do objetivo da investigação: um panoramada produção dos programas de pós-graduação brasileiros de Administração/Administração Pública (teses e dissertações) sobre Gestão Social, desenvolvida na última década (2010-2019).

A bibliometria consiste em uma análise estatística da produção científica, com base em indicadores bibliométricos (MARCELO, HAYASHI, 2013). Os indicadores bibliométricos dizem respeito à extensão e evolução da produção bibliográfica de um determinado campo/objeto, abordando informações como: autoria, periódicos, citações e fator de impacto (RAO, 1986; ZHU *et al.*, 1999). Dessa forma, permite-se indicar tendências e contribuir para proposição de agendas de pesquisa (SU, LEE, 2010).

Em nossa pesquisa, a análise bibliométrica contribui para o mapeamento da produção de Gestão Social nos campos da Administração Pública, a fim de compreender sua evolução no tempo e no espaço, além de conhecer quem são as principais pesquisadoras e pesquisadores que orientam trabalhos sobre o tema, e os programas e instituições a que estão vinculados. Por fim, é possível, ainda, refletir sobre técnicas de pesquisa adotadas e temas abordados, dentre outras variáveis que podem ser apreendidas por indicadores de inspiração bibliométrica.

A sociometria por sua vez, permite mapear a rede de cooperação entre pesquisadoras/es dos campos da Administração/Administração Pública, por meio da Análise de Redes Sociais (ARS). A ARS é uma ferramenta analítica cujos fundamentos estão intrinsecamente relacionados à Teoria dos Grafos e a Teoria de Redes (BRANDÃO, 2014). Trata-se de uma abordagem teórica e metodológica ainda recente e em desenvolvimento no Brasil, que pode contribuir com os estudos que analisam as dinâmicas do Estado e as relações entre esse e os demais atores no interior de uma comunidade de política pública específica (MARQUES, 2006).

A aplicação da ARS nas pesquisas científicas brasileira é ainda incipiente. Como observa Marques (2006), quase sempre que se fala em redes, se faz um uso metafórico, e não teórico-metodológico. Entretanto, o interesse por sua utilização é crescente, tendo havido, nas duas últimas décadas, uma ampliação de pesquisas que mobilizam instrumentais de análise de redes sociais nas mais diversas áreas acadêmicas, como por exemplo, na ciência política, na gestão pública e das políticas públicas (MARQUES, 2006; MARQUES, CASTELLO, BICIR, 2012; BRANDÃO, 2014; CANATO, 2017).

Nesses termos, é importante conhecer a tendência de pesquisas que utilizam a ARS para compreender sua evolução em diferentes campos de conhecimentos específicos. Especificamente em relação à Administração/Administração Pública, a aplicação da Teoria de Redes Sociais e da ARS se conforma como uma ferramenta heurística útil para a organização e compreensão sobre as interfaces desse campo científico com a Gestão Social.

O uso da ARS em nossa investigação permite identificar as relações de cooperação estabelecidas entre os pesquisadores e representá-las, com uso de *softwares* (por exemplo, UCINE, Pajek ou Gephi) na forma de matrizes e grafos. Bem como permitirá calcular os índices da teoria das redes complexas e os índices da análise de redessociais que subsidiarão a realização de análises qualitativas e quantitativas. A partir dos dados gerados por esses índices será possível modelar as relações entre os atores investigados e explicitar/explicar estruturas de uma determinada rede, caracterizando-a segundo os principais modelos topológicos de redes

complexas (ex. Redes Aleatórias [*Random Model*]; Redes Pequeno Mundo [*Small World Model*]; Redes Livres de Escala [*Scale Free Model*]). A caracterização das redes segundo esses modelos permite entender as implicações dos padrões de relacionamentos em uma rede para seu desempenho e desenvolvimento. As análises das relações permitem, por sua vez, reconhecer, caracterizar ou simular as estruturas de funcionamento dos fenômenos dinâmicos que fazem parte das redes sociais e complexas (crescimento, desenvolvimento, modificações etc.) (BRANDÃO, 2014).

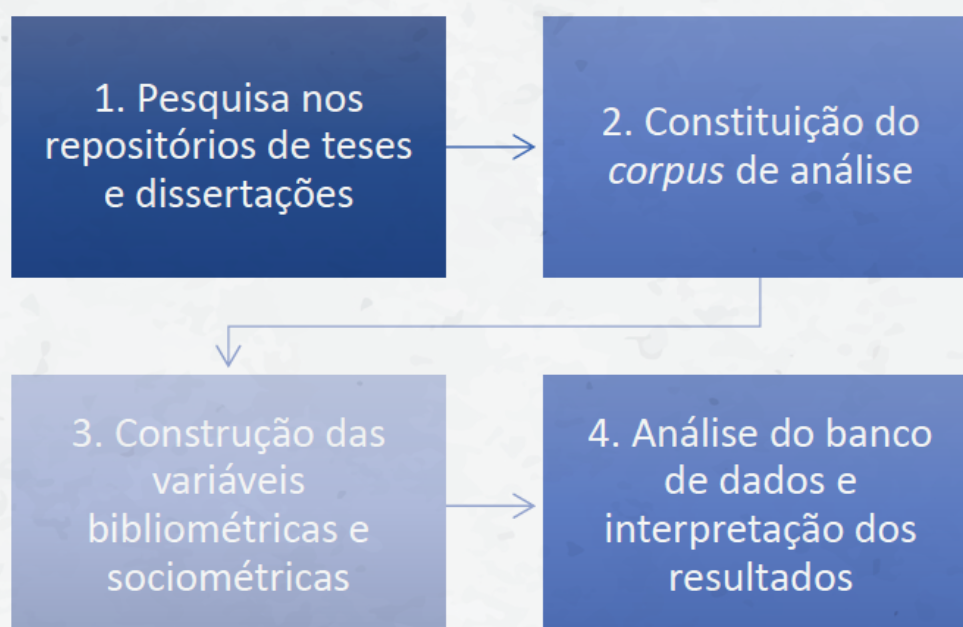
Em síntese, o resultado dessas análises, para além de mapear a produção científica brasileira sobre Gestão Social na Administração/Administração Pública, também permitirá compreender quem são os sujeitos e como se organiza a produção, reprodução e difusão do conhecimento sobre o tema.

Nesse contexto mais amplo, este trabalho enfoca, principalmente, a proposta de *design* metodológico, que estrutura a realização da pesquisa descrita, que apresentamos a seguir.

SUBSTRATO DA ANÁLISE: PERCURSOS DA CONSTRUÇÃO DE UM DESIGN METODOLÓGICO

O percurso de construção de nosso *design* metodológico envolveu quatro etapas, como consta na imagem a seguir, que, posteriormente, passamos a detalhar.

Figura 1. Síntese do percurso de construção do design metodológico: seis etapas



Fonte e elaboração próprias

A *primeira etapa* foi a “Pesquisa nos repositórios digitais de teses e dissertações”. Nela, recorreremos à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Bancode Teses e Dissertações da CAPES. A opção por

enfocar esses repositórios digitais, ao invés de outros disponíveis (a exemplo do *Scientific Electronic Library Online [Scielo]* ou *Scientific Periodicals Eletronic Library [Spell]*) justifica-se em face do nosso interesse pela produção e disseminação de conhecimento em programas de pós-graduação, cujos resultados não são publicados em artigos científicos como regra. Portanto, repositórios de teses e dissertações são fontes de dados estratégicos, mas que impõem notáveis desafios metodológicos.

A BDTD foi desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict), do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCIT) e lançada em 2006 para acesso público (SOUTHWICK, 2006; IBICT, 2019). Atualmente, a BDTD reúne cerca de 428 mil dissertações e 154 mil teses, de 116 diferentes instituições brasileiras (IBICT, 2019).

A despeito da importância da BDTD na sistematização do conhecimento produzido pelos programas de pós-graduação no Brasil, identificamos notáveis desafios metodológicos em sua utilização. Ao investigarmos seus metadados, em consulta ao IBICT e a especialistas da biblioteca da Universidade Federal na qual essa pesquisa se desenvolve constatamos que seu preenchimento não é obrigatório para as bibliotecas dos programas de pós-graduação brasileiros. Por conseguinte, o universo de teses e dissertações abrangido por ela pode ser menor do que a produção brasileira. Além disso, nem todas as bibliotecas nacionais adotam a tecnologia compatível com a BDTD, o que contribui para aumentar os erros de preenchimento e, por conseguinte, a confiabilidade dos dados consolidados no repositório¹.

Em face dessas limitações, a solução encontrada foi complementar e triangular os dados a partir de uma nova pesquisa, realizada no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O Catálogo foi criado em 2002 para disponibilizar informações sobre trabalhos defendidos na pós-graduação brasileira, integrando o Sistema Nacional de Pós-Graduação do Brasil. Com a criação da Plataforma Sucupira, em 2014, o Catálogo foi reformulado, sendo atualizado anualmente, a partir das informações fornecidas pelos programas de pós-graduação à Capes, por meio dessa plataforma (CAPES, 2018). Assim, nele, é possível acessar dados catalográficos de teses e dissertações, e, no caso de trabalhos posterior à implementação da Plataforma Sucupira, também os resumos, dados da banca e o documento na íntegra. Em síntese, ainda que ele não seja um repositório de teses e dissertações, o Catálogo traz, como vantagem, a abrangência e a atualização dos dados.

Importante observar que a solução de desenvolver o trabalho a partir das duas fontes (BDTD e Catálogo) foi, por um lado, desafiadora, mas, por outro, garantiu maior abrangência e confiabilidade a nossos dados, uma vez que permitiu triangular os resultados das pesquisas, preencher lacunas e dar maior robustez à pesquisa.

Nas buscas empreendidas no Catálogo da CAPES e na BDTD² utilizamos, como descritor os termos “Gestão Social”. O intervalo temporal das buscas foi de dez anos (2010-2019), uma vez que nos interessava conhecer a produção mais recente.

1 Segundo informado pela equipe da Ibict responsável pela BDTD (EQUIPEBDTD, 2019) foi desenvolvido e estabelecido um padrão de metadados (MTD-3) para os repositórios que gostariam de fazer parte da BDTD e dentro deste padrão o preenchimento do campo “Área do conhecimento é obrigatório”. Nesse caso, sua coleta para a página é realizada. Porém, para aquelas que não adotam esse padrão (ex. FGV), a Ibict utiliza um programa coletor de dados, no qual “área do conhecimento” não é obrigatório, devido à má qualidade de preenchimento do campo nos repositórios que fazem parte da rede. Assim, é apenas nos campos obrigatórios pelo sistema que é possível contar com a filtragem de forma padronizada.

2 A pesquisa foi realizada em 10 de dezembro de 2019.

Em relação à abrangência de áreas, no Catálogo de Teses e Dissertações, delimitamos à grande área “Ciências Sociais Aplicadas” e as áreas de conhecimento “Administração” e “Administração Pública”. Foi incluído “doutorado”, “mestrado” e “mestrado profissional” e excluído “profissionalizante”. No caso da BDTD, o esforço foi no mesmo sentido, mas, como “área de conhecimento” não é um campo obrigatório e há má qualidade de preenchimento nesses dados, fizemos a verificação manual.

É importante esclarecer que, apesar do foco de nossa pesquisa ser a Administração Pública, foi necessário, nesse primeiro momento, também considerar a área de Administração (Geral). Isso porque a criação de programas de pós-graduação especificamente voltados à Administração Pública é fenômeno recente, e, até hoje, parte do conhecimento sobre esse campo desenvolve-se em programas de pós em Administração. Mais uma vez, se essa opção metodológica garantiu maior robustez, também produziu desafios de consolidação da base de dados.

Nessa primeira etapa, identificamos 214 trabalhos, e, com isso, iniciamos a segunda etapa; a constituição do *corpus* de análise. Nesse momento, realizamos a leitura dos resumos e, se necessário, de parte dos trabalhos, para definir a inclusão/exclusão dos trabalhos no banco de dados. Para tanto, consideramos se os trabalhos diziam respeito à Administração Pública e à gestão social.

As razões de exclusão foram diversas e, como elas integraram a delimitação de nosso objeto de investigação, é necessário apresentá-las. Um primeiro grupo de exclusão foi composto por trabalhos que não diziam respeito à gestão social ou temas conexos (exemplo: participação e controle social, transparência etc.). A variedade de hipóteses, nesse caso, foi expressiva; citamos alguns exemplos. Identificamos teses ou dissertações que apareceram em nossas buscas por citar um artigo publicado em uma revista que possui gestão social no nome (ex. Revista Administração Pública e Gestão Social).

Houve, ainda, trabalhos que foram desenvolvidos em uma área de concentração de um programa de pós-graduação cujo nome possui os termos gestão social, ainda que o trabalho não seja especificamente sobre o tema (“Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social”, da Universidade Federal de Lavras [UFLA]). Por fim, existiam casos nos quais a gestão social e temas conexos eram tangenciados, mas de forma marginal no trabalho (ex. citar que a Constituição Federal de 1988 contou com participação social).

Um segundo grupo de exclusão abrangeu teses e dissertações que julgamos não pertencer à Administração Pública. Importante considerar que, em nosso trabalho, não nos limitamos ao público entendido como estatal, incorporando, por exemplo, pesquisas sobre os empreendimentos solidários ou as cooperativas, ainda que auto-organizados. Ainda que essa escolha seja alinhada com a Gestão Social, isso também trouxe desafios ao processo de recorte da unidade de análise.

Foram, ainda, excluídos trabalhos que se referissem a empresas ou outras organizações privadas que não integrassem a sociedade civil organizada. Um exemplo foram os trabalhos sobre sustentabilidade no setor empresarial, ou do financiamento de empresas de projetos sociais. Entretanto, como o próprio conceito de público não estatal é uma noção em consolidação, deparamo-nos com casos desafiadores, como análises de organizações sem fins lucrativos criadas por empresas, para realização de ações de responsabilidade social. Ao fim, optamos por excluir esses trabalhos, com exceção de organizações híbridas, como o GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, GIFE).

Do total de 214 trabalhos levantados foram excluídos 62, resultando em 152 teses de doutorado e dissertações de mestrado, que compuseram o banco de dados de nossa pesquisa. Sequencialmente, na terceira etapa, construímos as variáveis bibliométricas e sociométricas para coleta e análise. Para isso, partimos de outras

pesquisas similares sobre Gestão Social (IIZUKA, JUNQUEIRA, 2013; RANIERI *et al.*, 2015; MENON, COELHO, 2019). O quadro 1, a seguir, sintetiza as variáveis utilizadas para cada um dos tipos de análise.

Quadro 1: Síntese das variáveis contidas do Banco de Dados da Pesquisa

Bibliometria	Ano
	Tese ou dissertação
	Palavras-chave
	Instituição a que pertence o programa de pós-graduação
	Região do Brasil a que pertence o programa de pós-graduação
	Orientador/a do trabalho
	Metodologia utilizada
Sociometria	Autoria, considerando inserção institucional do programa de pós-graduação
	Orientador/a, considerando inserção institucional do programa de pós-graduação
	Integrantes da banca e instituição, considerando inserção institucional do programa de pós-graduação

Fonte e elaboração próprias

Por fim, a *quarta etapa* é dedicada à análise e interpretação dos dados. Como essa etapa está em andamento, na seção seguinte, em caráter de considerações finais, apresentamos alguns de seus resultados preliminares, a partir da descrição de algumas variáveis que compõem a análise bibliométrica.

5 RESULTADOS PRELIMINARES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação em curso visa à consolidação de informações acerca de teses e dissertações sobre gestão social nos campos da Administração/Administração Pública, em particular, considerando suas interfaces e delimitações. Neste trabalho, propomos realizar um recorte dessa investigação, com enfoque em seu *design metodológico*, abordando desafios encontrados e as soluções forjadas. Em caráter de considerações finais, compartilhamos alguns resultados preliminares da investigação em andamento, enfocando a descrição de alguns indicadores bibliométricos.

Dos 152 trabalhos analisados, 126 são dissertações de mestrado e 26 são teses de doutorado, o que corresponde a 83% e 17%, respectivamente. A predominância de dissertações é reflexo da trajetória relativamente recente dos estudos de Gestão Social e sinaliza um desafio para o adensamento de seus referenciais teóricos e metodológicos. Isso porque esse processo depende de pesquisas empíricas e/ou de ensaios teóricos robustos, o que, em relação à produção de pós-graduação, aproxima-se do tipo de contribuição esperada pelas teses de doutorado. Esse resultado sugere a importância de se estimular, nos programas de pós-graduação, o desenvolvimento de conhecimento sobre a Gestão Social em nível doutoral.

Em uma primeira aproximação, por meio da análise preliminar de uma amostra de 117 trabalhos (77%), debatemos, a seguir, as seguintes variáveis: *i.* área de conhecimento na Administração; *ii.* recorrência de “gestão social” como palavra-chave indexadora do trabalho; *iii.* metodologia do trabalho; *iv.* instituição universitária, por região do país; *v.* pesquisador/a responsável pela orientação³. Importante observar que essa amostra não é representativa do universo da pesquisa, devendo-se ter cautela na construção de inferências a partir dos resultados.

Em relação à área de conhecimento, a maioria dos trabalhos (73) integra a Administração (Geral), o que equivale a 62%. A Administração Pública, por sua vez, congrega 27 dos trabalhos, ou seja, 23,5%, enquanto a Administração de Empresas reúne oito (7%) e a Administração Universitária, nove (7,5%). Todos os trabalhos dessa última área são da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), indicando um nicho no qual o conhecimento sobre Gestão Social se desenvolveu nessa instituição; o de refletir sobre as próprias universidades. Os dados analisados sinalizam que esforços de investigação da produção científica sobre Administração Pública não pode se limitar aos programas de pós-graduação especificamente voltado a ela, uma vez que uma parte expressiva do conhecimento sobre ações públicas se produz em outros programas de pós-graduação da Administração.

A análise da indexação do trabalho por meio do uso da palavra-chave “gestão social” é uma *proxy* do grau de identificação do trabalho com esse campo de estudos. Isso porque é por meio das palavras-chaves que se pretende caracterizar, de forma sintética, a pesquisa desenvolvida. Dos 117 itens analisados preliminarmente, 61 utilizam “gestão social” como descritor, totalizando 52%, sendo que 22 deles a empregam como a primeira palavra-chave. Os dados sugerem, portanto, a forte identidade dos trabalhos analisados com o campo da gestão social.

No que diz respeito à metodologia adotada, há um notável predomínio da pesquisa qualitativa, cerca de 82% dos 117 trabalhos. O método misto desponta como uma estratégia em cerca de 13%. Nos demais, adota-se a abordagem teórica (sem pesquisa empírica) ou caso de ensino. Não há estudos quantitativos, embora essa seja a metodologia considerada padrão ouro na produção de conhecimento científico hegemônico, especialmente nas denominadas *Hard Sciences*, que abrangem as ciências naturais e exatas.

O resultado parece apontar que a vinculação com a gestão social desloca os trabalhos para o campo dos estudos críticos, nos quais predominam análises qualitativas, por valorizar o saber contextual e em profundidade, além de assumir a complexidade dos fenômenos. Isso não é, em si, um problema para o desenvolvimento dos estudos de Gestão Social. Há, contudo, uma predominância de estudos de casos, especialmente casos únicos. Embora essa seja uma estratégia válida de desenho da amostra, a opção por estudar fenômenos muito localizados pode desafiar o desenvolvimento de categorias analíticas mais abrangentes, além de metodologias que possam ser replicadas. Nesse sentido, seria desejável avançar, nos estudos de casos, na análise de casos múltiplos ou pesquisas comparadas.

No que diz respeito à instituição universitária a que o programa de pós-graduação é vinculado, primeiramente analisamos a distribuição regional do conhecimento produzido sobre Gestão Social. As regiões com menor ocorrência foram Centro-Oeste, com um trabalho (cerca de 1%) e Norte, com cinco trabalhos (4%). Em ambos os casos, apenas duas instituições universitárias foram identificadas: a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, no Centro-Oeste, e a Universidade de Amazonas (UNAMA). Em um nível intermediário, mas com notável diferença entre elas, despontaram as regiões Sul e Nordeste, com, respectivamente, 28 trabalhos (24%) e 15 (13%). A UFSC, uma vez mais, apareceu como um destaque, concentrando 20 dos 28 trabalhos da região Sul. Já no Nordeste, despontam a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com seis, e a Universidade Federal da Bahia, com quatro.

3 Deixamos de analisar a evolução temporal pois, tratando-se de uma amostra preliminar não aleatória, os vieses invalidavam os efeitos práticos da análise.

É, contudo, a região Sudeste que concentra a parte expressiva da produção identificada nessa análise preliminar: 68 trabalhos, que equivalem a 58%. Ainda que esse resultado reflita, em grande medida, a desigualdade regional do desenvolvimento econômico e social do Brasil, fortemente concentrado na região Sudeste do país, é importante observar que há forte concentração dessa produção em duas organizações; a Universidade Federal de Lavras (UFLA), a FGV/EBAPE-RJ, com 13, e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Interessante notar que, apesar do início da trajetória da Gestão Social ser fortemente conectada na FGV/EBAPE-RJ, ela ganhou fortes raízes na UFLA, que, inclusive, tem, em seu programa de pós-graduação em Administração, uma área de concentração denominada “Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento”, como mencionamos anteriormente.

Ainda que seja por meio da análise de redes, a ser feita posteriormente, que se pode lançar luzes sobre a rede de pesquisadores/as, é possível tecer alguns comentários sobre o tema, por meio da preliminar análise bibliométrica. Há, dentre os trabalhos, forte recorrência de determinados pesquisadores como orientadores (utilizamos o masculino pois são todos homens). Na análise dos 117 trabalhos identificamos quatro deles com mais de cinco trabalhos orientados. São eles: Fernando Guilherme Tenório, da FGV/EBAPE-RJ (8); Luís Morretto Neto, da UFSC (13); Washington José de Souza, da UFRN (6); e Luciano Prates Junqueira, da PUC-SP (6). Interessante notar que há forte correspondência entre o vínculo institucional dos principais orientadores e os programas de pós-graduação com maior número de trabalhos, o que pode sugerir que a agenda de gestão social é mais vinculada à agenda de pesquisa de determinados pesquisadores/as do que ao programa de pós. Entretanto, os dados preliminares não suportam essa afirmação, sendo necessário avançar na análise de redes para debater essa suposição.

Por meio da investigação em curso, pretende-se subsidiar agendas de pesquisa sobre Gestão Social na Administração Pública, contribuindo, inclusive, com a integração entre ensino, pesquisa e extensão sobre o tema. Já por meio desse trabalho esperamos contar com a discussão coletiva da RGS sobre o processo investigativo em curso e seus resultados preliminares, no sentido de fortalecer e aprimorar a pesquisa. Por fim, uma externalidade positiva da pesquisa é o debate sistêmico das oportunidades e limites de pesquisas envolvendo as bases de teses e dissertações brasileiras (BDTD e Catálogos de Teses e Dissertações da CAPES).

É fundamental assinalar as limitações de nossa pesquisa. A primeira delas diz respeito à delimitação da análise ao campo da Administração Pública. Como discutimos, a noção do público, nesse caso, de forma transbordante ao não estatal é uma decisão alinhada com a Gestão Social, mas traz desafios. É possível denominar de Gestão Social uma organização sem fins lucrativos criada por uma empresa para realizar ações de responsabilidade social empresarial?

Outro desafio decorrente da delimitação à Administração Pública, ainda que em termos ampliados, remete a um outro ponto; a interdisciplinaridade é constitutiva da gestão social, como discutimos anteriormente. Assim, contribuições do Serviço Social, Planejamento Urbano, Gestão Pública, Ciência Política e Geografia, dentre outras, são fundamentais para o conhecimento sobre o tema, mas não estão incluídas em nosso *corpus*.

Além disso, é importante assinalar que há um crescente e vibrante movimento no Brasil, no sentido de delimitação e adensamento de um outro campo, com outras intersecções, que é o “Campo de Públicas” (FARAH, 2006). Ainda que, os contornos e as delimitações desse campo ainda estejam sendo delineados, conforme apontava Farah (2006), ele tem no par “gestão e políticas públicas” um eixo e é marcado pela multidisciplinaridade. Assim, esse novo campo transborda os limites da Administração Pública e inclui, em suas fronteiras, programas e pesquisas sobre Gestão Pública, Política Pública, Planejamento Urbano, dentre outros. Apesar da importância desse processo, nossa pesquisa não inclui, nesse primeiro momento, o Campo de Públicas de forma abrangente.

Outra limitação que deve ser considerada é que, nessa pesquisa, não aprofundamos a análise sobre quais e como os conceitos de gestão social são mobilizados, ou quais experiências empíricas são investigadas, o que seria uma linha instigante para futuras pesquisas, utilizando a mesma base de dados.

Entendemos, contudo, que essas limitações não enfraquecem a investigação em curso. Isso porque sua finalidade é ser uma peça de um amplo e complexo quebra cabeça, que é o da Gestão Social, cuja construção é feita a muitas mãos e a partir de múltiplos campos de conhecimento.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edigilson Tavares de. **(In)consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção**. Tese (Doutorado em Serviço Social).

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social, São Paulo: PUC-SP, 2012.

CANÇADO, Airton. **Fundamentos teóricos da gestão social**. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CANÇADO, Airton; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Fundamentos Teóricos da Gestão Social. **DRd - Desenvolvimento Regional Em Debate**, v. 5, n. 1, p. 4-19, 2015.

BORGATTI, Stephen P. 2 - Mode Concepts in Social Network Analysis. **Encyclopedia of complexity and system science**, p. 8279-8291, 2009.

BORGATTI, Stephen P. Centrality and network flow. **Social networks**, v. 27, n. 1, p. 55-71, 2005. Disponível em: <http://www.analytictech.com/borgatti/papers/centflow.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2014.

BORGATTI, Stephen P.; EVERETT, Martin G. Network analysis of 2-mode data.

Social Networks, v.19, p. 243-269, 1997.

BOULLOSA, Rosana de F. Contribuições conceituais e metodológicas para a avaliação de processos e práticas de gestão social a partir das perspectivas da policy analysis e da abordagem social da aprendizagem. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 11, 2009, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2009.

BRANDÃO, Pamela de Medeiros. **Os efeitos da democraticidade dos espaços públicos participativos para o desempenho de destinos turísticos** / Pamela de Medeiros Brandão. 2014.

CANATO, Pamella de Cicco. **Intersetorialidade e redes sociais: uma análise da implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo**. 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

(CAPES). **Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, Dados das Teses e Dissertações da Pós-Graduação**

2013 a 2016: banco de metadados. Disponível em: <https://metadados.capes.gov.br/index.php>. Acesso em: 1 dez. 2019.

EQUIPEBDTD. IBICT. **BDTD_questões_banco de dados_informações orientaçõespesquisa**. Mensagem recebida por <e-mail> em 31 de outubro de 2019.

FADUL, Elvia *et al.* Ensaando Explicações e Explorando Caminhos para o Campo da Administração Pública. **Anais...** XXXIV Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, RJ 25 a29 de setembro de 2010.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, dez. 2016.

FISCHER, Tania. A Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **ERA**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 278-288, out./dez. 1984.

IIZUKA, E. S.; JUNQUEIRA, L. A. P. Produção acadêmica em gestão social: visita aos anais dos Enapegs de 2007 a 2012. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 7, n. 2, p.71-85, 2013.

MARCELO, Julio Fernandes, Hayashi, Maria Cristina. Estudo bibliométrico sobre a produção científica da área da sociologia da ciência. **Informação & Informação**, v. 18, n. 3, p. 138-153, 2013.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29759.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2012.

MARQUES, Eduardo Cesar; CASTELLO, Graziela Luz; BICHIR, Renata Mirandola. Explorando as associações entre redes sociais e acesso a bens em duas metrópoles brasileiras. **Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales**, v. 22, p. 25-49, 2012.

NEWMAN, M. E. J. **Networks: a introduction**. New York: Oxford University Press, 2010.

NEWMAN, M. E. J., The Structure and Function of the Complex Network. Society for Industrial and Applied Mathematics, **SIAM Review**, v. 45, n. 2, p. 167-256, 2003.

NEWMAN, M. E. J., WATTS, D. J., STROGATZ, S. H. Random graph models of social networks. **Colloquium**, v. 99, 2002.

RODRIGUES, Auro de Jesus. **Metodologia científica**. São Paulo: Avercamp, 2006.

ROMENYIA, Dan; *et al.* **Doing research in business and management: an introduction to process and method**. London: Sage Publications, 1998.

SOUTHWICK, Sílvia Barcellos. The Brazilian electronic theses and dissertations digital library: providing open access for scholarly information. **Ciência da Informação**, n. 35, v 2, p. 103-110, 2006.

SPINK. P. Para Além da Política Pública: política pública e as múltiplas linguagens da ação pública. I Encontro

Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. **Anais...ENEPCP – ANEPCP**: Brasília, dezembro 2015.

STROGATZ, S. H. Exploring complex networks. **Nature**, v. 410, p. 268-276, 2001.SOUZA, W. J. **Gestão Social: leituras e crítica**. Natal: EDUFRN, 2011

SU, H.; LEE, P. Mapping Knowledge Structure by Keyword Co-Occurrence: a first look at journal papers in technology foresight. **Scientometrics**, v. 85, n. 1, p.65-79, jun.2010.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos de relatórios de pesquisa em administração**.

São Paulo: Atlas, 1997.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista deAdministração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7 a 23, mar. 1998. ISSN 1982-

3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7754>>. Acesso em: 13 set.2019.

WATTS, D. J. **Seis graus de separação: a evolução da ciência de rede em uma eraconectada**. [trad. André Alonso Machado]. São Paulo: Leopardo, 2009.

WATTS, D. J. **Small Worlds**: the dynamics between order and randomness. PrincetonUniv. Press: Princeton, NJ, 1999.

WATTS, D.J.; STROGATZ, S. Collective dynamics of “small-world” networks.

Nature, v.393, p.440, 1998.

WELLMAN, B. Network analysis: Some basic principles. **Sociological Theory**, v. 1, p.155-200, 1983.

ZHU, D., *et al.* A Process for Mining Science & Technology Documents Data baseIllustrate For the Case ofKnowledge Discovery and Data Mining. **Ciência da Informação**, v. 28, n. 1, jan. 1999

APÊNDICE

Banco de Dados da Pesquisa: Trabalhos por título, nome de autor/a e tipo

TÍTULO	NOME AUTOR/A	TIPO
GESTÃO SOCIAL E ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA NO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: O CASO DO RESIDENCIAL RUY PEREIRA DOS SANTOS (SÃO GONÇALO DO AMARANTE/RN, 2017)	SILVA, SUZANA MELISSA DE MOURA MAFRA DA.	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

TÍTULO	NOME AUTOR/A	TIPO
FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA GESTÃO SOCIAL	CANÇADO, AIRTON CARDOSO	TESE DE DOUTORADO
PARA UMA GESTÃO SOCIAL NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: REFLEXÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA EM EMPREENDIMENTOS DA FAIXA 1	CARDOSO, BRUNO LUAN DANTAS	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
O DESAFIO DA GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS EM ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS BAIANAS	CARVALHO, ANTONIO OLIVEIRA DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO SOCIAL SOB A ÓTICA DA TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO	PERES JÚNIOR, MIGUEL RIVERA	TESE DE DOUTORADO
A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA À LUZ DA GESTÃO SOCIAL: ESTUDO DE CASO DO PROJETO PUREFOOD NO ÂMBITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL UFRGS/PGDR	CORDEIRO, MARCELO DE MORAES	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
VOLUNTARIADO NAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS: DESAFIOS DE GESTÃO	DANELUZ, JUCELI TABOLKA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
VOLUNTARIADO NAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, REDE COLABORATIVA PARA UMA SAÚDE PÚBLICA DE QUALIDADE	DE BIASE, MARIA CLARA MAYR	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO SOCIAL EM EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS: UMA ABORDAGEM NO OESTE POTIGUAR	DIAS, THIAGO FERREIRA	TESE DE DOUTORADO
TECNOLOGIA SOCIAL E GESTÃO SOCIAL: INTERFACES E CONEXÕES	DUQUE, THAIS OLIVEIRA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO SOCIAL COMO REFERENCIAL DE AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL COM CIDADANIA: A CONTRIBUIÇÃO DO SEBRAE PARA O DESENVOLVIMENTO NO PROGRAMA TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO MEIO-OESTE CONTESTADO	FELIPPE, SAMUEL	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA CULTURAL EM OLIVEIRA (MG): UMA ANÁLISE À LUZ DA SOCIOLOGIA PRAGMÁTICA	FERREIRA, THAIS CAROLINE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ESFERAS PÚBLICAS COMO UMA CATEGORIA FUNDANTE DA GESTÃO SOCIAL	GARCIA, ANDRE SPURI	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

TÍTULO	NOME AUTOR/A	TIPO
AS COMPETÊNCIAS DOS EMPREENDEDORES SOLIDÁRIOS: ESTUDO COM CATADORES EM COOPERATIVAS DE COLETA E TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM SÃO BERNARDO DO CAMPO	GATTAI, SILVIA	TESE DE DOUTORADO
A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO SOBRE GESTÃO SOCIAL: UM ESTUDO DA RELAÇÃO ENTRE ACADÊMICOS E PRATICANTES	GUERRA, JUNIA FATIMA DO CARMO	TESE DE DOUTORADO
ATERRO SANITÁRIO COMO UMA DAS FACES DA GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE ELÓI MENDES, MG	BRUSCH, PATRÍCIA VARA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ANÁLISE DA ATUAÇÃO COOPERATIVISTA FRENTE AO CONCEITO DE CIDADANIA DELIBERATIVA DA GESTÃO SOCIAL: ESTUDO DE CASO DA COOPERATIVA DE ELETRIFICAÇÃO ANITA GARIBALDI	JUNCKLAUS, LUCAS ROCHA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO SOCIAL DAS FINANÇAS SOLIDÁRIAS: A UTILIDADE SOCIAL NA CENTRALIDADE DA AVALIAÇÃO DOS BANCOS COMUNITÁRIOS BRASILEIROS	JUNIOR, JEOVA TORRES SILVA	TESE DE DOUTORADO
DO MONÓLOGO AO DIÁLOGO? O POTENCIAL EMANCIPATÓRIO DO PROGRAMA TERRITÓRIO DA CIDADANIA MEIO-OESTE CONTESTADO CATARINENSE REVISITADO À LUZ DA GESTÃO SOCIAL	JUSTEN, CARLOS EDUARDO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
A GESTÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA GESTÃO AMBIENTAL: ANÁLISE DA CRIAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO PROJETO 3R ARQ-UFSC	KOBIYAMA, ADRIANA REGINA COSTA ESPINDOLA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO COLETIVA DOS BENS COMUNS NA EXPERIÊNCIA DOS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO: O CASO DE MATARANDIBA	LEAL, LEONARDO PRATES	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
PROFISSIONALIZAÇÃO OU FORMAÇÃO? UMA REFLEXÃO SOBRE A GESTÃO SOCIAL, A PARTIR DA CERTIFICAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS EM MINAS GERAIS E NOS ESTADOS UNIDOS	LILIAN BAMBIRRA DE ASSIS	TESE DE DOUTORADO
GESTÃO SOCIAL OU GESTÃO ESTRATÉGICA: UM ESTUDO SOBRE AS PRÁTICAS GERENCIAIS EM COOPERATIVAS SOCIAIS DO CEARÁ	MARQUES, GUARANY OLIVEIRA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

TÍTULO	NOME AUTOR/A	TIPO
ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE GESTÃO ORGANIZACIONAL NO COLEGIADO DO TERRITÓRIO RURAL DA GRANDE DOURADOS - MS	MARTINS, THALES ALVES	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: UM ESTUDO DE CASO NO TERRITÓRIO DO MEIO OESTE DO CONTESTADO, À LUZ DA GESTÃO SOCIAL	PACHECO, ANDERSON SASAKI VASQUES	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO SOCIAL NA EDUCAÇÃO DO CAMPO PARAENSE: A GESTÃO DA CASA FAMILIAR RURAL DE CAMETÁ	PAMPLONA, SANDRO LUIS GAIA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
INTERFACES ENTRE A GESTÃO SOCIAL E A EDUCAÇÃO: ESTUDO DE CASO NO CENTRO POPULAR DE CULTURA E DESENVOLVIMENTO - CPCD	PARREIRA, LUDMILA CÂNDIDO ANTUNES	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE DO SUL DE MINAS GERAIS: VELHAS QUESTÕES, MODERNAS LEIS E PRÁTICAS PATRIMONIALISTAS	REZENDE, JOÃO BATISTA	TESE DE DOUTORADO
CONTRIBUIÇÃO DA CONTABILIDADE NO PROCESSO DE GOVERNANÇA PÚBLICA EM MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA SERTÃO DE MINAS	RIBEIRO, LIVIA MARIA DE PADUA	TESE DE DOUTORADO
GOVERNANÇA EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO: O CASO DO INSTITUTO FEDERAL CATARINENSE	ROSA, CÉLIO PAULO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL E MUDANÇA: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO-DESCRIPTIVO EM ORGANIZAÇÕES COMUNITÁRIAS DA ZONA SUL DE SÃO PAULO	SCHOENMAKER, LUANA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ORGANIZAÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS E A GERAÇÃO DE RENDA: EM ESTUDO DE CASO	SEGNINI, ROSANA CAMMAROSANO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA E A GESTÃO DA POLÍTICA CULTURAL EM NÍVEL MUNICIPAL: O CASO DE ABAETETUBA	SILVA, EDILSON MOURA DA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: PARADIGMAS DE GESTÃO	SILVA, ERICA ALINE FERREIRA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA E O CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO A PARTIR DO NOVO SERVIÇO PÚBLICA	SILVA, FERNANDO AMORIM DA	TESE DE DOUTORADO

TÍTULO	NOME AUTOR/A	TIPO
GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM EMPREENDIMENTOS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	SILVA, FRANCISCO RANIERE MOREIRA DA	TESE DE DOUTORADO
GESTÃO SOCIAL NA BACIA DO ALTO RIO GRANDE/ MG: UM ESTUDO NA UNIDADE DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS GD1	GIORDANO BRUNO RIBEIRO DA SILVA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ADMINISTRAÇÃO DO PRONATEC PELA SECRETARIA DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, TRABALHO E HABITAÇÃO – SST/SC E INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA – IFSC: UMA AVALIAÇÃO QUANTO À EMANCIPAÇÃO HUMANA	SILVA, JOAO JOSE GUILHERME DA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
AVALIAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DE ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	SILVA, JOSÉ ROBERTO DA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO NAS DECISÕES: ESTUDOS DE CASO EM COOPERATIVAS CATARINENSES	SILVA, KARIN VIEIRA DA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS NO GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: ANÁLISE E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	SILVA, LEANDRO DE ALMEIDA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
POTENCIALIDADES DE PRÁTICAS ARTESANAIS ASSOCIATIVAS COMO ALTERNATIVAS DE GERAÇÃO DE RENDA EM MACHADO - MG	SILVA, LÚCIA HELENA DA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
FATORES DE GOVERNANÇA CONTRIBUTIVOS PARA A LONGEVIDADE DE EMPREENDIMENTOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA	SILVA, MAYANA DINIZ DA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
IDENTIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS NO CONTEXTO DA GESTÃO SOCIAL NO TERCEIRO SETOR: O CASO CASA DA JUVENTUDE PADRE BURNIER	SILVA, PAULO CÉSAR PEREIRA DA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
CONFLITO TERRITORIAL E SÓCIO AMBIENTAL NA REGIÃO SURUMU TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL	SILVA, SARLENE MOREIRA DA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
A TENDÊNCIA DA AGENCIFICAÇÃO E O IMPACTO NA AUTONOMIA DA GESTÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO ESTADO RIO DE JANEIRO	FRANCO, ANDERSON PREZIA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

TÍTULO	NOME AUTOR/A	TIPO
INTERSETORIALIDADE, SUSTENTABILIDADE E TERRITÓRIOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA ÁRVORE DA VIDA	GOMES, MARTIONEI LEITE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO: DISCUSSÃO SOBRE O PAPEL DAS FUNDAÇÕES NA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	MAILLARD, NATHALIE DE AMORIM PERRET GENTIL DIT	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GÊNERO E ECONOMIA SOLIDÁRIA: UM OLHAR SOBRE A PARTICIPAÇÃO E ATUAÇÃO DAS MULHERES NAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR	VASCONCELOS, ANDREA COSTA VAN HERK	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
CORTIÇOS E A SEGREGAÇÃO NO ESPAÇO URBANO: REPERCUSSÕES NA ATIVIDADE PROFISSIONAL DOS INDIVÍDUOS	ÁLVARES, FLÁVIO ALEXANDRE CARDOSO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
O SENTIDO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS NO SETOR DE POLÍTICA URBANA DE NITERÓI-RJ	ALVES, ANGELINE COIMBRA TOSTES DE MARTINO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
AS DISTINTAS PERCEPÇÕES SOBRE O EMPREENDEDORISMO SOCIAL	AZEVEDO, LAERCIO PRATES DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
O PROGRAMA AÇÕES AFIRMATIVAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA PERSPECTIVA DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO E DA GESTÃO SOCIAL: UM ESTUDO DO ACESSO AOS CURSOS DE GRADUAÇÃO DO CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS	AZEVEDO, MARIA INES NAVA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
A PARTICIPAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA EM AÇÕES JUNTO A INSTITUIÇÕES VOLTADAS PARA PORTADORES DE DEFICIÊNCIA INTELECTUAL EM FASE ADULTA	BARBOSA, LUIS ROBERTO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO ÂMBITO DE UM CONSELHO GESTOR MUNICIPAL: ANÁLISE DA IGUALDADE PARTICIPATIVA	BARCELLOS, SILVIA CARLA BAUER	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
AÇÃO PÚBLICA NA GESTÃO DO PLANO DE MOBILIDADE URBANA	BARROS, JONES NOGUEIRA	TESE DE DOUTORADO
GESTÃO SOCIAL NA COOPERATIVA DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS - CONCAVES	BASTOS, EDIZANGELA OLIVEIRA MONTEIRO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

TÍTULO	NOME AUTOR/A	TIPO
SOLIDARIEDADE E ORGANIZAÇÃO SOCIAL: A LUTA DO “MOVIMENTO DOS ILHÉUS” PELA GESTÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO NO ARQUIPÉLAGO EM PORTO ALEGRE	BAUER, MÁRCIO ANDRÉ LEAL	TESE DE DOUTORADO
DO GIZ AO BYTE: ITINERÁRIOS FORMATIVOS DOCENTE PARA USO DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC) EM PROGRAMAS DE GESTÃO SOCIAL	BEZERRA, AGNES OLIVEIRA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
CONSELHEIROS MUNICIPAIS E VEREADORES: LUTA POR RECONHECIMENTO NA ESFERA PÚBLICA	CALADO, FERNANDA MONTENEGRO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
PROCESSO DE INCUBADORA EM ECONOMIA SOLIDÁRIA A LUZ DE PRECEITOS DE AUTOGESTÃO: EXPERIÊNCIAS DE ESTUDANTES DE GRADUAÇÃO DA OASIS/UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE	COSTA, ANA PAULA BORBA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO PÚBLICA DIGITAL: O PODER DAS TIC NA DEMOCRACIA BRASILEIRA	COSTA, ERICK ALVES DUARTE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
COMITÊ PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA INFORMÁTICA EM SANTA CATARINA CDI-SC SOB A ÓTICA DA GESTÃO SOCIAL	DITTRICH, MAGDA TERNES	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO, PERMANÊNCIA E CONCLUSÃO DE ESTUDANTES DE ESCOLAS PÚBLICAS E NEGROS NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	ESPINDOLA, CORINA MARTINS	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
TECNOLOGIA SOCIAL: O PAPEL DO TERCEIRO SETOR NO FOMENTO DE INOVAÇÕES PARA A SOCIEDADE	FERNANDES, CARLOS ROBERTO OLIVEIRA CESAR	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PROPOSTA DE MODELO PROCESSUAL DE ANÁLISE	FERREIRA, PATRÍCIA APARECIDA	TESE DE DOUTORADO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL EM BELO HORIZONTE MG: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO	FIGUEIREDO, FREDERICO DE CARVALHO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ASSOCIAÇÕES E MULHERES: POSSIBILIDADES DE (RE)CONSTRUÇÃO IDENTITÁRIA E EMPODERAMENTO	FONSECA, FERNANDA PIERANGELI	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

TÍTULO	NOME AUTOR/A	TIPO
EXPERIÊNCIAS DE COMERCIALIZAÇÃO AGROEXTRATIVISTA DOS AGRICULTORES FAMILIARES DO RIO DOS COCHOS, JANUÁRIA/CÔNEGO MARINHO - MG	FREITAS, CAMILA DA SILVA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ANÁLISE DE DISCURSO SOBRE ADESAO/NÃO ADESAO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA AOS SERVIÇOS DO CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS)	GODINHO, VÍVIAN ULISSES BARBOSA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
A GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM TERRITÓRIO QUILOMBOLA: AS AÇÕES INTERSETORIAIS DO CRASQ NA COMUNIDADE SÃO JOÃO MÉDIO ITACURUÇA	JESUS, LORENA SILVA DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
TERRITÓRIO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: O COLEGIADO TERRITORIAL NORTE FLUMINENSE	LOPES, JONATHAN FELIX RIBEIRO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
MINISTÉRIO PÚBLICO, GESTÃO SOCIAL E OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	MACHADO, EDUARDO DE PAULA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
INTERSETORIALIDADE PARA A RESPONSABILIDADE SOCIAL EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NO CONTEXTO DO IF CATARINENSE	MACHADO, NADIA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
PROCESSO DE APRENDIZAGEM SOCIAL PARA SUSTENTABILIDADE EM UM ASSENTAMENTO RURAL	MADSONTELLES, JONES	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
CRUZANDO FRONTEIRAS INVISÍVEIS: DESVENDANDO RELAÇÕES DE GÊNERO EM UM ASSENTAMENTO RURAL ORGANIZADO PELO MST NO SUL DE MINAS GERAIS	MAGRINI, PEDRO ROSAS	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: AS OSC E O DIREITO À SAÚDE NA RELAÇÃO BRASIL E MOÇAMBIQUE	MANSUR, YASMINE SANTOS	TESE DE DOUTORADO
UTILIDADE SOCIAL EM EMPREENDIMENTOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA: O CASO DAS MULHERES DO ARTESANATO (NATAL/RN)	MELO, TERESA JÚLIO DE ARAÚJO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
QUANDO O PASSADO SE FAZ PRESENTE: OS DESAFIOS DA GESTÃO SOCIAL NO PROGRAMA NACIONAL DE AGRICULTURA FAMILIAR	MELO, WILLIAM DOS SANTOS	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
DE QUE FORMA O CONSELHO DA CIDADE CONTRIBUI PARA O PLANEJAMENTO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO?	MENEZES, LAURA DE SOUZA OTTONI CARDOSO DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

TÍTULO	NOME AUTOR/A	TIPO
CONTRIBUIÇÃO DA FACULDADE CAPIVARI PARA O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO: DA RESPONSABILIDADE SOCIAL À GESTÃO SOCIAL	MICHELS, EMILLIE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
OS SENTIDOS DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO NA GESTÃO SOCIAL DO INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO	MORAIS, SILVIA ANTONIA DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO SOCIAL COMO MECANISMO AUXILIAR DA ATIVIDADE DO CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO'	NASCIMENTO, JOSE RENATO TORRES DO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
EMPREGABILIDADE DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: UM CASO BRASILEIRO À LUZ DA TEORIA DA APRENDIZAGEM SOCIAL PARA A SUSTENTABILIDADE	NOTAROBERTO, LUCILIA DE JESUS	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
INTERESSE PÚBLICO, GESTÃO PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL: SIGNIFICADOS E CONEXÕES	OLIVEIRA, VÂNIA APARECIDA REZENDE DE	TESE DE DOUTORADO
CÍRCULOS AO INVÉS DE LINHAS: EM BUSCA DE VALORES E PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DA GESTÃO SOCIAL: PROJETO JUVENTUDE, PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA (INSTITUTO UNIVERSIDADE POPULAR - UNIPOP)	SILVA, FRANCISCO CONCEIÇÃO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
COPRODUÇÃO NA GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS: O CASO DO PROJETO DE INCIDÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL NA SUSTENTABILIDADE URBANA EM BELÉM, PARÁ, AMAZÔNIA	ANDRADE, HERBERT CRISTHIANO PINHEIRO DE	TESE DE DOUTORADO
DÁDIVA E GESTÃO SOCIAL EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EM MINAS GERAIS	BURKOWSKI, RODRIGO	TESE DE DOUTORADO
INTERFACES ENTRE A GESTÃO SOCIAL E A EDUCAÇÃO: ESTUDO DE CASO NO CENTRO POPULAR DE CULTURA E DESENVOLVIMENTO - CPCD	ANTUNES, LUDMILA CANDIDO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
PROFISSIONALIZAÇÃO OU FORMAÇÃO? UMA REFLEXÃO SOBRE A GESTÃO SOCIAL, A PARTIR DA CERTIFICAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS EM MINAS GERAIS E NOS ESTADOS UNIDOS	ASSIS, LILIAN BAMBIRRA DE	TESE DE DOUTORADO
VOLUNTARIADO NAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, REDE COLABORATIVA PARA UMA SAÚDE PÚBLICA DE QUALIDADE	BIASE, MARIA CLARA MAYR DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

TÍTULO	NOME AUTOR/A	TIPO
A GESTÃO UNIVERSITÁRIA DE PROJETOS DE EXTENSÃO NA PERSPECTIVA DA GESTÃO SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO DOS PROJETOS DE EXTENSÃO DO CSE/UFSC NO PERÍODO DE 2009 A 2012	BORGES, JUSSARA MARIA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
A RELAÇÃO ENTRE REDES DE PESQUISADORES E PRODUÇÃO ACADÊMICA: EVIDÊNCIAS NO CAMPO DA GESTÃO SOCIAL	DIAS, ANDERSON FELISBERTO	TESE DE DOUTORADO
REDE SOCIAL E CAPITAL SOCIAL EM UM CLUBE DE SERVIÇO: O CASO DO ROTARY CLUB SÃO PAULO AVENIDA PAULISTA	FERREIRA, HELEN DE MONTILLE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO E REDES SOCIAIS: UM ESTUDO DE ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR NO MUNICÍPIO DE ITATIBA/SP	GALVEZ, ANTONIO GOMES	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS EM REDE: ANÁLISE DO CONTROLE SOCIAL NO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO JOSÉ, SOB A ÓTICA DA GESTÃO SOCIAL	LINDEMEYER, FERNANDA MATSUKURA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO FAMILIAR NO AGROTURISMO EM SANTA CATARINA: A EXPERIÊNCIA DA ACOLHIDA NA COLÔNIA	MARTENDAL, ANANDRA GORGES	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO SOCIAL COMO CAMPO DE SABER NO BRASIL: UMA ANÁLISE DE SUA PRODUÇÃO CIENTÍFICA PELA MODELAGEM DE REDES SOCIAIS (2005-2015)	MENON, ISABELA DE OLIVEIRA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
REDE UNIVERSITÁRIA DE INCUBADORAS TECNOLÓGICAS DE COOPERATIVAS POPULARES:	OLIVEIRA, ATAUALPA LUIZ DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
UM ESTUDO SOBRE OS VÍNCULOS SOCIAIS CONSTITUINTES E MANTENEDORES		
GESTÃO SOCIAL NA UNIVERSIDADE: DIÁLOGO ENTRE SABERES E VIVÊNCIAS DOS DISCENTES NAS ATIVIDADES DE EXTENSÃO DO GRUPO PET GESTÃO SOCIAL DA UFF EM VOLTA REDONDA	OLIVEIRA, FABRICIA APARECIDA DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
UNIVERSIDADE E COMPROMISSO SOCIAL: A PRÁTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA NO NÚCLEO DE ESTUDOS DA TERCEIRA IDADE	SILVA, FLORA MORITZ DA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

TÍTULO	NOME AUTOR/A	TIPO
PROJETO TÉCNICO-INSTITUCIONAL DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL PARA GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO CAMPUS PAMPULHA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS	SIQUEIRA, TULIO VONO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO SOCIAL E AS RELAÇÕES DE PODER: UM ESTUDO DE CASO DE UMA REDE DO TERCEIRO SETOR	VINHAS, FABÍOLA DAPUZZO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
RELAÇÃO ENTRE BEM-ESTAR E A DECISÃO DE DEMISSÃO VOLUNTÁRIA: O CASO DE UMA ORGANIZAÇÃO DO TERCEIRO SETOR NO SEGMENTO DA SAÚDE	RODRIGUES, KATIANA ERLER	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA MICRORREGIÃO DE LAVRAS	SILVA, EDIMILSON EDUARDO DA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
PRÁTICAS DE GESTÃO DAS ÁGUAS MINERAIS E OS MOVIMENTOS DELIBERATIVOS DA GESTÃO SOCIAL NO CIRCUITO DAS ÁGUAS NO SUL DE MINAS GERAIS	ALCANTARA, VALDERI DE CASTRO	TESE DE DOUTORADO
MUNDO-DA-VIDA E SISTEMA: O LOCUS DA GESTÃO SOCIAL SOB A ABORDAGEM HABERMASIANA	ALCANTARA, VALDERI DE CASTRO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO SOCIOAMBIENTAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS EM LAVRAS-MG	BICALHO, MARCONDES LOMEU	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
EMPREENDEDORISMO SOCIAL E PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL	BOSE, MONICA	TESE DE DOUTORADO
ANÁLISE DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DO AGRESTE MERIDIONAL DE PERNAMBUCO: CAPITAL SOCIAL E O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO PARA REPASSES DE RECURSOS	BRANCO, GILBERTO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
DESENVOLVIMENTO LOCAL E PARTICIPAÇÃO: AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO MEIO OESTE CONTESTADO A PARTIR DA TEORIA DA GESTÃO SOCIAL	CARDOSO, LUCIANE FERREIRA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
TERRITÓRIO DA CIDADANIA SERTÃO DE MINAS: UMA INTERPRETAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA	CARDOSO, RAQUEL FINAMOR	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

TÍTULO	NOME AUTOR/A	TIPO
O DESAFIO DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NO TERCEIRO SETOR: O CASO DO PROJETO MENINOS E MENINAS DE RUA	CASTRO, CRISTINE CAMPOS DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO ACADÊMICA NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	CERQUEIRA, RAQUEL LILIAN BARBI DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO DEMOCRÁTICA E SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE O PAPEL PARTICIPATIVO DA COMUNIDADE ESCOLAR DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO SUL (IFRS) - CAMPUS RIO GRANDE	COSTA, ANDERSON ALEXANDRE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO SOCIAL DA ÁGUA MINERAL NO MUNICÍPIO DE CAMBUQUIRA, MINAS GERAIS	CRUZ, ELAINE SANTOS TEIXEIRA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
A PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL NA FORMAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA-UM ESTUDO DE CASO EM PERNAMBUCO	DINIZ, LUCIO GUSTAVO DE PAIVA GENÚ	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO DE POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA MÍNIMA EM TERRITÓRIOS-ILHA: O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA (PA)	GOMES, FABRICIO NOURA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ELEMENTOS DE INCUBAÇÃO PARA COOPERATIVAS SOCIAIS À LUZ DA GESTÃO SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO DA COOPERATIVA SOCIAL DE PAIS E AMIGOS DE PORTADORES DE DEFICIÊNCIA (COEPAD)	JACQUES, ROSANE CRISTINA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
A FORMAÇÃO EM GESTÃO CULTURAL E A IDEIA DE ADMINISTRAÇÃO	JESUS, LUISA CONRAD DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
MATA MINEIRA: UM ESTUDO SOBRE A EXCLUSÃO SOCIAL E OS LIMITES E POSSIBILIDADES DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	JÚNIOR, LOURIVAL BATISTA DE OLIVEIRA	TESE DE DOUTORADO
O PROCESSO DE APRENDIZAGEM SOCIAL DE UM TERRITÓRIO DE IDENTIDADE	LIBARINO, CRISTIANE SANTOS	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
COOPERATIVISMO COMO ALTERNATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ESTUDO DE CASO NAS COOPERATIVAS DO PERÍMETRO IRRIGADO DE MORADA NOVA/CEARÁ	LOPES, KATIA LENE DE ARAUJO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

TÍTULO	NOME AUTOR/A	TIPO
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA GESTÃO INTEGRADA DE COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS: UM ESTUDO DE CASO	LOVERA, FERNANDO CAMPANHOLLI	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
PROFISSIONALIZAÇÃO NO TERCEIRO SETOR: UM ESTUDO DE CASO ACERCA DAS DIMENSÕES PROFISSIONALIZANTES EM UMA ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL	MARQUES, RICARDO RIBEIRO ROCHA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DE ALIANÇAS NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM ESTUDO DE CASO DA ALIANÇA MANDU NA REGIÃO NORTE DO PIAUÍ	MORAES, ROSILENE GADELHA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DAS PRÁTICAS INTEGRATIVAS COMPLEMENTARES DO PROJETO AMANHECER (HU - UFSC)	NASCIMENTO, MARILDA NAIR DOS SANTOS	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE INCUBADORAS DE COOPERATIVAS POPULARES	NATIVIDADE, ELISANGELA ABREU	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E CONTRATUALIZAÇÃO DOS HOSPITAIS FILANTRÓPICOS NO SUS: UMA AVALIAÇÃO DOS EIXOS DE ASSISTÊNCIA, GESTÃO E FINANCIAMENTO	NEVES, CESAR AUGUSTO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
AVALIAÇÃO DO MÉTODO DE ANÁLISE DE SENTIMENTO EM MÍDIAS SOCIAIS APLICADO NA GESTÃO SOCIAL E POLÍTICA	OLIVEIRA, DANIEL JOSE SILVA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO SOCIAL NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA SERTÃO DE MINAS: A PERSPECTIVA DOS AGENTES PÚBLICOS	OLIVEIRA, LUCAS CANESTRI DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
AGENDA SOCIAL NOS TERRITÓRIOS PACIFICADOS: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA PAZ À LUZ DA CONSTRUÇÃO TEÓRICA EM GESTÃO SOCIAL	OLIVEIRA, ROBERTO SOUZA GREENHALGH DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ANÁLISE DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DAS ATIVIDADES DE ENSINO NA IMPLANTAÇÃO DO CAMPUS ARARANGUÁ DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA SOB A ÓTICA DA GESTÃO SOCIAL	PERARDT, SUSANY	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

TÍTULO	NOME AUTOR/A	TIPO
GESTÃO SOCIAL, DESENVOLVIMENTO E REDES SOCIAIS: O ESTUDO DA INCUBADORA DE EMPREENDIMENTOS SOCIAIS DA ASSOCIAÇÃO PADRE LEO COMMISSARI	PINTO, MAIKOL NASCIMENTO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO SOCIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA: UM ESTUDO SOBRE AS PRÁTICAS EM UMA ASSOCIAÇÃO DE PRODUTORES	DANILO TIAGO SILVEIRA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
A FORMAÇÃO DO PESQUISADOR EM GESTÃO SOCIAL E AMBIENTAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS PRINCIPAIS LINHAS DE PESQUISA E TEMAS ESTUDADOS NOS PROGRAMAS DE MESTRADO E DOUTORADO	SIQUEIRA, MARGARIDA DE FATIMA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
PLANEJAMENTO PÚBLICO ESTADUAL E DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO DE DESTINOS INDUTORES EM MINAS GERAIS (2007-2010)	SOARES, ERICA BERANGER SILVA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
O PROCESSO SUCESSÓRIO EM ASSOCIAÇÕES PRODUTIVAS NO BRASIL: ESTRUTURA, DESAFIOS E OPORTUNIDADES	SOUSA, EDILEUSA GODOI DE	TESE DE DOUTORADO
PARCERIA TRISSETORIAL: AÇÕES E INTERAÇÕES EM NÍVEL LOCAL - A GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE PALMA EM CONCÓRDIA DO PARÁ	SOUSA, YANA MOURA DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
OUIDORIA FAZENDARIA: GESTÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE PERNAMBUCO	SOUZA, CIRLENE DE FATIMA BOTELHO DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
BUROCRACIA, IDEOLOGIA E GESTÃO SOCIAL: UMA ABORDAGEM CRÍTICA À LUZ DA CATEGORIA HABERMASIANA DA ESFERA PÚBLICA	SOUZA, ERIK PERSSON	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO BRASILEIRA: A GESTÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA NO ESTADO DO PARÁ	SOUZA, KARLA CHRISTINA NEVES DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO APLICADA AOS PROJETOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PREMIADOS PELAS NAÇÕES UNIDAS	SOUZA, VICTOR BURIGO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
O INSTITUTO DA OUIDORIA COMO FERRAMENTA PARA A MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA: EXPERIÊNCIA DO METROREC E DETRAN-PE	SPÍNDOLA, JOSÉ FLÁVIO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

TÍTULO	NOME AUTOR/A	TIPO
GESTÃO SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO SINDICATO DOS METALÚRGICOS NO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO ABC	TEIXEIRA, CAIO PENKO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
PLANO MUNICIPAL DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PMGIRS): ATORES, PROCESSOS, INSTITUIÇÕES, REPRESENTAÇÕES E RESULTADOS	TEIXEIRA, JEANNE CHRISTINE MENDES	TESE DE DOUTORADO
A LEI DA "FICHA LIMPA" À LUZ DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA	TINOCO, KARINE MARTINS FERNANDES	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
PARTICIPAÇÃO DE INSTITUIÇÕES LOCAIS EM PROJETOS DE REVITALIZAÇÃO URBANA: O CASO DO PROJETO PORTO MARAVILHA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	TOLEDO, MARIANA PEIXOTO DE	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
A CONSTRUÇÃO DE SABERES NO CAMPO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL SUL-SUL À LUZ DOS POSTULADOS E PRINCÍPIOS DA GESTÃO SOCIAL	ULLRICH, DANIELLE REGINA	TESE DE DOUTORADO
O IMPACTO DO SISTEMA DE GOVERNANÇA NOS RESULTADOS DE UM EMPREENDIMENTO SOCIAL	XAVIER, KAREN MORAIS CURTO	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO: A EXCLUSÃO DOS REPRESENTANTES DOS EMPRESÁRIOS? O CASO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NORTE-RJ	ZANI, FELIPE BARBOSA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE GESTÃO DE COOPERATIVAS	ZWICK, ELISA	DISSERTAÇÃO DE MESTRADO



MULHERES COMO FORMADORAS DE POLÍTICAS
E OS EFEITOS SOBRE O GASTO PÚBLICO



RESUMO

Este trabalho visa identificar se há efeito de causalidade no comportamento político dos eleitos do sexo feminino e qual resultado de suas ações em prol da educação nos municípios da Bahia. Há uma ampla evidência que analisa diferentes preferências políticas entre homens e mulheres e o impacto da identidade política feminina na adoção de políticas públicas. Pesquisas de preferências entre pessoas do sexo masculino e feminino mostram que as mulheres estão mais preocupadas com questões de cunho político social. Um estudo sueco, por exemplo, aponta que deputadas europeias eram significativamente mais positivas em relação às creches e uma sociedade ecológica que os homens. De modo geral, gastos com educação têm uma participação maior no gasto público total se houver mais mulheres no parlamento e este poderia ser um canal potencial através do qual as mulheres, como legisladoras, podem coibir a corrupção. Nesse sentido, essa pesquisa faz um estudo econométrico, usando estatísticas e softwares específicos. Os dados em termos relativos para identificar gastos públicos foram extraídos de projeções oficiais. Por fim, esse trabalho também se coloca como um subsídio ao debate sobre representação feminina na política, ao colocar em questão a “política de presença”, em que os espaços de representação da sociedade atual não são capazes de retratar adequadamente os grupos “minoritários”.

Palavras-Chave: Gastos com Educação; Mulheres Eleitas; Municípios Baianos. Classificação JEL: I20, I22

INTRODUÇÃO

Há uma considerável literatura que aponta que o comportamento político feminino difere do masculino. Ou seja, estudos que buscam identificar diferentes preferências políticas entre homens e mulheres e o impacto da identidade política feminina na adoção de políticas públicas. Croson e Gneezy (2009) mostraram que homens e mulheres diferem em preferências, enfocando três fatores: risco, preferências sociais e reação à concorrência. Eckel e Grossman (2008) em um estudo que utiliza três tipos de jogos econômicos afirmam que mulheres tendem a tomar decisões políticas mais altruístas que homens e mulheres são consistentemente mais avessas ao risco, em média, do que os homens. Andreoni e Vesterlund (2001), Selten e Ockenfels (1998) e Alesina e Giuliano (2011) encontram evidências de que mulheres tendem a ser mais “igualitárias” do que homens, mesmo quando se controla preferência política.

Dado que as preferências de homens e mulheres diferem, a questão é se a representação é importante para a política. Uma vertente da literatura sobre representação de mulheres estuda o impacto da composição de gênero do eleitorado sobre os resultados fiscais. Usando a introdução do sufrágio como uma mudança exógena na composição do círculo eleitoral, os estudos podem mostrar um efeito das mulheres nas políticas. Uma conclusão geral é que as mulheres preferem maior gastos sociais que os homens (ver, por exemplo, Lott e Kenny, 1999, Abrams e Settle, 1999; Aidt e Dallal, 2008).

Autores como Chattopadhyay e Duflo (2004) consideram a representação das mulheres importante ao estudar os padrões de gastos em nível local na Índia. Para estabelecer um efeito causal, eles usaram o fato de que um terço de todas as posições de liderança dos Conselhos de Aldeia em Bengala Ocidental ter sido formado por mulheres aleatoriamente designadas. Já Besley e Case (2003) usam dados de painel em estados dos EUA e descobrem que a representação das mulheres aumenta gastos em assistência familiar e fortalece a provisão de apoio à criança. Sorensen (1995) utiliza a mesma metodologia deste estudo. No entanto, para

este autor, embora as preferências estejam correlacionadas com a filiação partidária e o emprego no setor público, a representação de diferentes grupos apresenta impacto limitado no padrão de gastos.

Jha e Sarangi (2018), em publicação no *Journal of Economic Behavior & Organization*, apontam que os gastos com educação e saúde têm uma participação maior no gasto público total se houver mais mulheres no parlamento e que este poderia ser o canal potencial através do qual as mulheres, como legisladoras, podem coibir a corrupção.

Deste modo, o objetivo desse trabalho é analisar, se existe alguma relação entre o gasto em educação e o número de vereadoras eleitas nas eleições de 2016, nos municípios baianos. A proposta é identificar se há um efeito de causalidade no comportamento político dos eleitos do sexo feminino e qual resultado no provimento de ações em prol da educação nas cidades.

Ainda sobre a teoria, para diversos estudiosos a utilização do capital humano como fator de crescimento econômico e o investimento em educação é uma decisão racional do indivíduo feita na expectativa de crescimento de sua renda no futuro. Portanto, de acordo com essa discussão, os gastos com educação terão aspectos positivos nos municípios que adotam políticas para o aumento da escolarização e do treinamento de sua população.

Para o teste empírico deste trabalho, foram utilizados dados das Eleições Municipais de 2016, que aponta que dos 4.948 candidatos eleitos em todo o estado da Bahia no primeiro turno, realizado no dia 2 de outubro, 612 (12,3%) foram mulheres, sendo 56 prefeitas e 556 vereadoras. Os dados foram extraídos do sistema de “Estatísticas de Resultados das Eleições 2016”¹, através do site do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA).

A motivação por analisar a relação dos gastos públicos com o quantitativo de mulheres eleitas dar-se por ser no legislativo o poder que aprova o orçamento municipal e propõe-se a execução das políticas públicas. Assim como, são nos municípios que são ofertados obrigatoriamente a educação infantil e o ensino fundamental. Os municípios² devem atuar no ensino básico, especificamente, a educação infantil (creches e pré-escolas) e o ensino fundamental nos anos iniciais (1º a 5º ano) e anos finais (6º a 9º ano).

No que se refere às variáveis relacionadas aos gastos públicos nos municípios buscou-se os dados em termos relativos, no sistema Finanças do Brasil (Finbra)³ da Secretaria do Tesouro Nacional. Os dados populacionais dos municípios foram extraídos das projeções censitárias do IBGE.

A base de dados foi montada, segundo fontes já mencionadas anteriormente, agrupando os dados de interesse. O trabalho, portanto, está dividido em quatro partes, além da Introdução. Na seção 2 está a Metodologia e os caminhos percorridos para se chegar aos resultados obtidos. Na seção 3 estão as Análises dos Dados e os Resultados, com base no referencial teórico. Na seção 4, as Considerações Finais, explicação da forma como os objetivos foram alcançados, limitações do trabalho e sugestões para futuros trabalhos.

1 Comparado com a eleição municipal de 2012, no entanto, o número de mulheres que conseguiram atingir a eleição na Bahia caiu. Naquele ano, foram 631 mulheres eleitas, sendo 62 prefeitas e 569 vereadoras.

2 É permitida a atuação dos Municípios em outros níveis de ensino apenas quando tiverem atendido plenamente as necessidades de sua competência.

3 O Finanças do Brasil - Finbra é o nome do banco de dados formado pelas informações contábeis, orçamentárias e financeiras enviadas pelos entes da federação ao Tesouro Nacional, em atendimento ao art. 51 da Lei 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

METODOLOGIA

O objetivo deste trabalho é investigar se o gasto público em educação nos municípios do Estado da Bahia tem relação com a eleição de mulheres nas câmaras legislativas municipais.

O método estatístico utilizado é o Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) e o software econométrico Stata. O MQO é recomendado por Wooldridge (2006) como adequado para análise de políticas públicas. O objetivo do modelo de regressão linear é prever o comportamento da variável y tendo como base o que acontece com a variável x , tendo em vista que y representa a variável dependente e x a independente. Sendo assim, observa-se como as mudanças nas variáveis independentes estão relacionadas com a variável dependente.

ESTATÍSTICA DESCRITIVA

O trabalho desenvolvido adota como metodologia a regressão múltipla

$\ln Y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + u$ que consiste na equação:

Regressão 1

$$\ln(\text{GastoemEduc}) = \beta_0 + \beta_1 \% \text{devereadoraseleitas} + \beta_2 \ln(\text{PibPerCap}) + \beta_3 \text{Ndehabi100} + \beta_4 \text{Ideb2017} + u$$

A variável dependente é gastos públicos em educação em 2017. As variáveis independentes utilizadas foram às seguintes, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Descrição das variáveis

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS
devereadoraseleitas	Variável explicativa. Porcentagem do total de vereadoras eleitas nas eleições de 2016, por municípios da Bahia.
ln_PIBpercapita	Variável explicativa. PIB per capita no ano de 2016, por municípios da Bahia.
Ndehabi100	Variável explicativa, dummy igual a um, se o município baiano obtiver maior que 100.000 habitantes, e igual à zero, se o município baiano possuir menos de 100.000 habitantes ou igual.
Ideb2017	Variável explicativa. Representa a nota do Ideb nos municípios baianos.

Fonte: Elaboração própria (2019)

A análise descritiva foi realizada após a coleta de dados e a digitação dos mesmos em um banco de dados apropriado (planilha Excel). Esta etapa é considerada fundamental, pois uma análise descritiva detalhada fornece ao pesquisador toda a informação contida no conjunto de dados. Neste enfoque, procuramos obter a maior quantidade possível de informação, buscando responder às questões que estão sendo pesquisadas.

A partir da Tabela 2 é possível observar as principais medidas descritivas das variáveis utilizadas no trabalho. Interpretando os resultados, tem-se que a porcentagem mínima de vereadoras eleitas nos 417 municípios baianos foi zero, ou seja, existem municípios em que nenhuma vereadora foi eleita no ano de 2016. O máximo da porcentagem de vereadoras eleitas em 2016 foi de 0,0143% do total de vereadoras eleitas (556). A nota mínima do Ideb nos municípios baianos (417) em 2017 foi de 0, e a nota máxima dentre eles foi de 7,1. A média de gastos em educação dos 417 municípios baianos foi de 16,61%, enquanto que, a média do PIB per capita foi de 9,13%. Por fim, por ser uma dummy, a variável “Ndehab100” tem mínimo zero e máximo um.

Tabela 2 – Estatística descritiva

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
deverea~2016	417	.0023981	.0020504	0	.0143885
Ideb2017	417	4.57458	.7364979	0	7.1
ln_Gastose~c	416	16.61399	.9490612	5.680172	20.90805
lnPIBpercap	417	9.132001	.4779526	8.067955	12.59967
Ndehab100	418	.0430622	.2032404	0	1

Fonte: Elaboração própria (2019)

Optou-se por utilizar um modelo Log-nível em relação às variáveis explicativas “devereadoraseleitas”, “Ndehab100”, “Ideb2017” e a variável dependente “ln_GastosemEduc”. Utiliza-se um modelo Log-log em relação à variável explicativa “ln_PibPerCap” e a variável dependente, já mencionada, devido ao fato dessas variáveis apresentarem valores altos e diferentes variâncias entre as observações. Ademais, o modelo Log-nível nos permite uma interpretação mais precisa do impacto que as variáveis têm em relação aos gastos em educação.

A Tabela 3 explicita a frequência de municípios com mais de 100.000 habitantes. A partir da variável binária “Ndehab100” é possível separar quais municípios possuem números de habitantes expressivos. Normalmente municípios que possuem mais habitantes, possuem um maior repasse de verbas. O que ocasiona por sinal uma desvantagem para as cidades pequenas que recebem menos na repartição do Fundo de Participação Municipal.

Através da Tabela 3, é possível observar que 400 municípios baianos possuem população menor (ou igual) a 100.000 habitantes, enquanto que apenas 18 municípios possuem maior que 100.000 habitantes.

Tabela 3 – Frequência de Municípios com mais de 100.000 habitante

Ndehab100	Freq.	Percent	Cum.
0	400	95.69	95.69
1	18	4.31	100.00
Total	418	100.00	

Fonte: Elaboração própria (2019)

A Tabela 4 tem por objetivo analisar a frequência de vereadoras eleitas nesses municípios baianos. Em 110 municípios baianos nenhuma vereadora foi eleita nas eleições de 2016, ou seja, em 26,38% do total de municípios (417). Enquanto que, apenas em um município (0,24%) obteve-se o máximo de número de vereadoras eleitas, que representam 0,014% do total de vereadoras eleitas na Bahia (556).

Tabela 4 – Frequência de vereadoras eleitas

% de vereadoras eleitas (2016)	Freq.	Percent	Cum.
0	110	26.38	26.38
.0017986	136	32.61	58.99
.0035971	116	27.82	86.81
.0053957	39	9.35	96.16
.0071942	12	2.88	99.04
.0089928	3	0.72	99.76
.0143885	1	0.24	100.00
Total	417	100.00	

Fonte: Elaboração própria (2019)

A Tabela 5 tem objetivo de analisar o grau de associação (correlação) entre as variáveis. Essa análise pressupõe variáveis aleatórias, tratando-as de forma simétrica, não havendo distinção entre variáveis explicativas e variável dependente. Ao verificar, na Tabela 2, que a correlação entre as variáveis explicativas não é alta, pode-se afirmar que não há problemas de multicolinearidade.

Quanto mais próximo de um, maior a correlação entre as variáveis. Nesse sentido, pode-se observar que a nota do IDEB e os Gastos em Educação possuem correlação baixa, igual a 0,0209. As variáveis que apresentaram uma correlação maior são $\ln_Pibpercap$ e $\ln_GastosemEduc$, assim como, $\ln_GastosemEduc$ e $Ndehab100$ comprovando a teoria, em que cidades com mais habitantes, gastam mais em investimentos em educação.

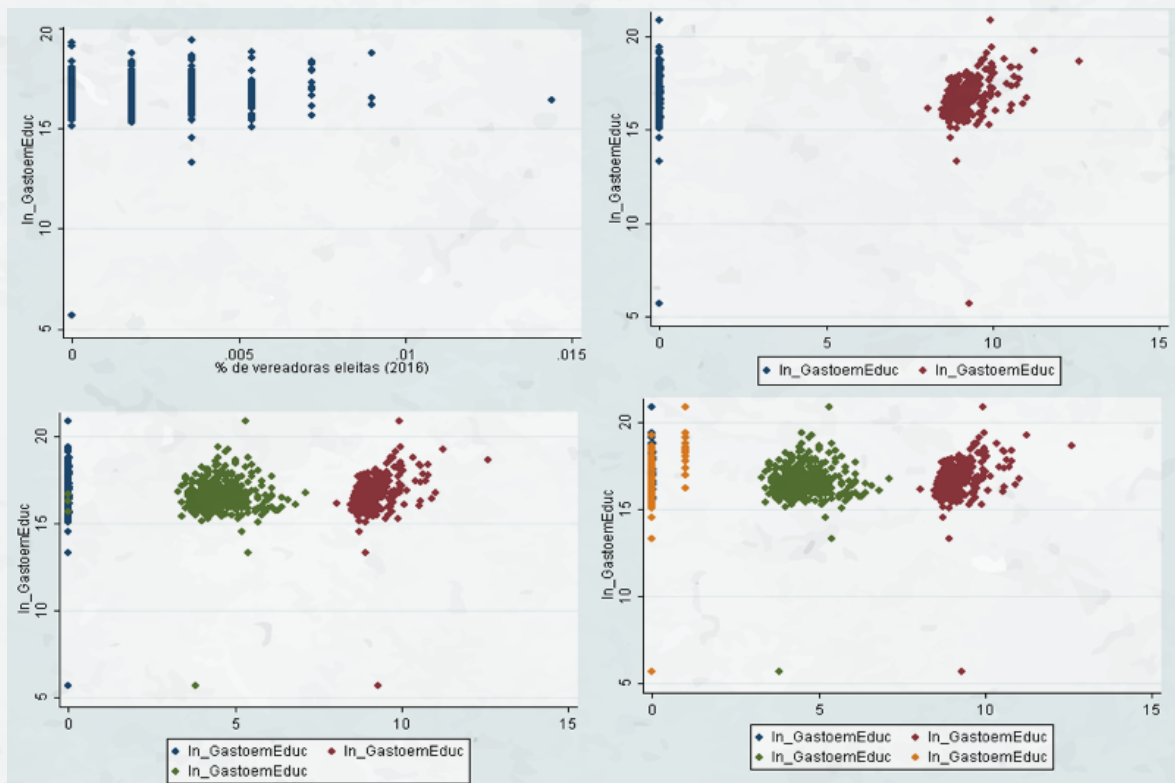
Tabela 5 - Correlação entre as variáveis do modelo

	dev~2016	Ideb2017	$\ln_Gas\sim c$	$\ln PIBp\sim p$	Ndeh~100
deverea~2016	1.0000				
Ideb2017	0.0481	1.0000			
$\ln_Gastose\sim c$	0.1042	0.0209	1.0000		
$\ln PIBpercap$	0.0892	0.0648	0.3946	1.0000	
Ndehab100	0.0243	0.0350	0.3846	0.2665	1.0000

Fonte: Elaboração própria (2019)

Abaixo a Figura 1 representa o gráfico de dispersão entre a variável dependente $\ln_GastosEmEduc$ e suas variáveis explicativas.

Figura 1 - Gráficos de dispersão entre a variável dependente e as variáveis explicativas

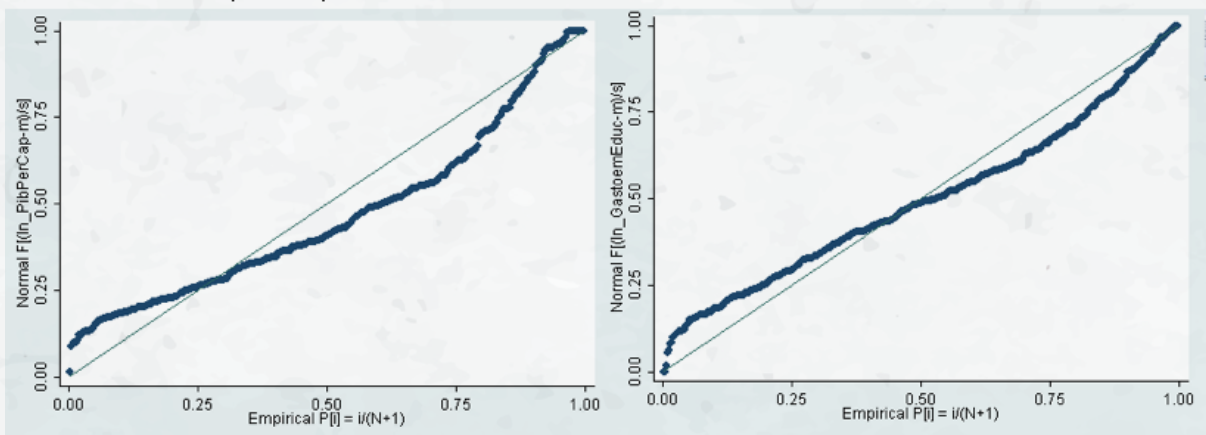


Fonte: Elaboração própria (2019)

Como existem duas variáveis Ln, e outras três variáveis-nível no modelo (sendo que a variável “devereadoraseleitas” representa valores em porcentagem), observa-se que isso pode ser a causa dos gráficos de dispersão estarem muito concentrados, pois compara-se, aqui, variáveis de dimensões quantitativas bem diferentes, gastos em educação e a nota no ideb, porexemplo.

Nesse sentido, tem-se como objetivo na Figura 2, demonstrar outras formas de gráfico. A Figura 2 demonstra um gráfico de tipo P-P plot, com o comando no Stata “pnormln(gastoemeduc)” e “pnormln(pibpercap)”, demonstrando que essas variáveis tem tendências crescentes.

Figura 2 - Gráficos do tipo P-P plot



Fonte: Elaboração própria (2019)

A Tabela 6 representa a análise da Regressão 1.

Tabela 6 – Análise da Regressão 1 por MQO

Source	SS	df	MS			
Model	91.4717629	4	22.8679407	Number of obs =	416	
Residual	282.325855	411	.686924222	F(4, 411) =	33.29	
Total	373.797618	415	.900717152	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.2447	
				Adj R-squared =	0.2374	
				Root MSE =	.82881	

ln_gastoeeduc	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
devereadoraseleitas	32.39849	19.94851	1.62	0.105	-6.815335	71.61232
ln_PIBpercap	.6128326	.0886849	6.91	0.000	.4385001	.7871652
munic100	1.441394	.2129932	6.77	0.000	1.022702	1.860086
Ideb2017	-.0167082	.0553593	-0.30	0.763	-.125531	.0921145
_cons	10.95697	.831107	13.18	0.000	9.323219	12.59072

Fonte: Elaboração própria (2019)

A Regressão 1 representada pode ser estimada como:

$$\ln(\text{GastosemEduc}) = 10,956 + 32,398\beta_1 + \ln(0,6128)\beta_2 + 1,4413\beta_3 - 0,0167\beta_4 + u$$

Analisando os resultados, tem-se que:

- 10,956 é o valor estimado de Gastos em Educação, tudo mais *ceteris paribus*.
- Um aumento de um (por cento) de vereadoras eleitas nas eleições de 2016 corresponde a um impacto estimado de 32,39%, de aumento em Gastos em educação no ano de 2017, tudo mais *ceteris paribus*.
- Um aumento de um por cento no PIB per capita em 2016 corresponde a um efeito estimado 0,612% de aumento em gastos com educação em 2017, tudo mais *ceteris paribus*.
- Caso o município tenha mais que 100.000 habitantes ou igual, tem-se um efeito positivo estimado de 144% nos Gasto em educação, tudo mais *ceteris paribus*.
- Caso haja um aumento na nota do IDEB, tem-se um efeito negativo estimado de 1,67% nos Gastos em Educação.

Entende-se que o número de observações foi de 416 municípios (n=416), por isso, conclui-se que uma observação com dados faltantes foi retirada da regressão. Ainda sobre análise, quando o p-valor é menor do que 0,10, 0,05, e 0,01 pode-se dizer que se rejeita a hipótese nula (de que a variável é igual a zero) do teste t 10%, 5% e 1%, respectivamente. Ou seja, a variável é estatisticamente significativa a 10%, 5% ou 1% respectivamente. Nesse sentido, adota-se uma premissa de significância de 5% para as seguintes análises:

- A variável de interesse “devereadoraseleitas” não é estatisticamente significativa a 5%, nem mesmo a

10%, ou seja, não se pode rejeitar a hipótese nula de que o efeito da variável é igual à zero.

- A variável “Ideb2017” também não é estatisticamente significativa a 5%, pois possui um p-valor maior que 0,05, ou seja, não se pode rejeitar a hipótese nula de que o efeito da variável é igual a zero.
- Por possuírem p-valor igual a 0, as demais variáveis são estatisticamente significantes a 5% e por isso, rejeita-se a hipótese nula de que o efeito da variável é igual a zero.
- O P-valor do teste F é menor que 0,01, ou seja, todas as variáveis independentes são conjuntamente estatisticamente significantes.
- O R² (R-squared) indica o quanto as variáveis explicativas “%devereadoras eleitas”, “ln(pibpercap)”, “Ndehab100” e “Ideb”, conseguem explicar a variável dependente “ln(gastoemeduc)”. Pode-se concluir que o modelo explica 24,4% da variabilidade da variável dependente.
- O teste F (4,411) foi maior que 10, o que indica que a regressão está bem ajustada.

Para testar problemas de Heterocedasticidade (quando a variância dos termos de erro condicionais às variáveis explicativas deixa de ser constante) é preciso fazer o teste de Breusch-Pagan e o teste de White para verificação. Abaixo, nas Figura 3 e 4 tem-se os resultados obtidos:

Figura 3 - Teste Breusch-Pagan

```

Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity
Ho: Constant variance
Variables: fitted values of ln_GastoemEduc

      chi2(1)      =      2.46
      Prob > chi2  =      0.1170
  
```

Fonte: Stata. Elaboração própria (2019)

Através do teste Breusch-Pagan é possível observar que com p-valor de 0,1170 não se rejeita a hipótese nula de homocedasticidade a 5% de significância. Pode-se concluir, então, que esse teste apresenta evidência de que o modelo é homocedástico.

Figura 4 - Teste de White

```

White's general test statistic : 7.221169 Chi-sq(13) P-value = .8904
  
```

Fonte: Stata. Elaboração própria (2019)

Através do teste White é possível observar que com p-valor de 0,8904, não rejeita-se a hipótese nula de homocedasticidade, pois o p-nível é elevado. Em consonância com o teste de Breusch-Pagan, o teste de White

não apresenta evidência de heterocedasticidade no modelo.

Figura 5- Teste Ramsey

```
Ramsey RESET test using powers of the fitted values of ln_GastoemEduc
Ho: model has no omitted variables
F(3, 408) = 0.72
Prob > F = 0.5434
```

Fonte: Stata. Elaboração própria (2019)

O teste de Ramsey Reset, demonstrado na Figura 3, tem como objetivo identificar erros de especificação, que podem surgir se houver variáveis omitidas, forma funcional incorreta, correlação entre as variáveis independentes e o erro. De acordo com o teste aplicado, não é possível rejeitar a hipótese nula de que não há variáveis omitidas no modelo nem mesmo a 10% de significância. Portanto, o teste apresenta evidência de que o modelo está bem especificado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os investimentos em educação, assim como em demais áreas estratégicas, como saúde, infraestrutura e saneamento básico, podem proporcionar avanços e desenvolvimento aos municípios brasileiros. Além dos valores a serem investidos, os governantes devem atentar-se para a eficiência dos gastos e os recursos públicos.

Esse trabalho se coloca como um subsídio ao debate sobre a representação feminina na política, ao colocar em questão a “política de presença”, como afirma Phillips (1998), em que os espaços de representação da sociedade não são capazes no modelo atual de representar adequadamente os grupos “minoritários”, especialmente às mulheres.

Ao mesmo tempo, esse trabalho pode reforçar o teorema do eleitor mediano, proposto pelo economista Anthony Downs, em 1957, no qual políticos eleitos fazem escolhas de alocação de recursos públicos de acordo com as preferências da maior faixa possível de eleitores, em outras palavras, qualquer político que fuja muito dos eleitores mais ao centro terá poucas chances de se eleger. Portanto, para que o gasto em educação seja eficiente os resultados do investimento também o devem ser.

Encontrou-se um efeito positivo de número de vereadoras eleitas em relação aos gastos em educação, nos municípios baianos em 2017, como converge com a literatura de Jha e Sarangi (2018). Ainda dentro dessa lógica, Clots-Figueras (2012), também afirma que a representatividade feminina na política tem efeitos positivos sobre educação e saúde, pois, mulheres eleitas propõem pautas políticas e projetos na área da educação, a exemplos da utilização do financiamento do setor para implementar boas práticas e para melhorar os resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); investir na reforma do ensino médio e valorizar a capacitação dos professores. O que significa que a atuação destas parlamentares pode ser um diferencial na Educação, em relação aos homens na provisão de serviços públicos e bem estar para a sociedade brasileira.

No entanto, provou-se, através da regressão, que os resultados obtidos sobre os gastos com educação não parecem ser suficientes para garantir o padrão de qualidade da educação, ou aumentarem a nota do IDEB, nos municípios baianos analisados em 2017. Como afirma, Castro, Souza e Pianto (2017), através de seus estudos,

na estrutura atual, o alcance da proficiência dos alunos no Brasil, implicaria um gasto por aluno superior a 277%. Ainda segundo o autor, isso indicaria que, tudo mais constante, a elevação de gasto de 6% para 10% do PIB em educação não seria suficiente para alcançar a proficiência de todos os alunos brasileiros.

Ademais, considerando as limitações do trabalho, considera-se que na realização deste, foram encontrados efeitos positivos de causalidade entre as variáveis “devereadoraseleitas” e “ln_gastosemeduc”.

REFERÊNCIAS

ALESINA, A. GIULIANO, P. BENHABIB, J., **Preferences for Redistribution**. Handbook of Social Economics. North Holland, p. 93-132. 2011.

ANDREONI, J., VESTERLUND, L., **Which is the Fair Sex? Gender Differences in Altruism**. The Quarterly Journal of Economics. Vol. 116, Nº1, p. 293-312. 2001.

BECKER, Gary S. **Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education**. New York: NBER, 1993.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

CASTRO, Carlos. SOUZA, Geraldo. PIANTO, Maria Eduarda. **Gastos em Educação: mais recursos sem gestão?** Economia Aplicada, v.21, n.2, 2017, p.285-309.

CROSON, R.; GNEEZY, U., **Gender Differences in Preferences**. Journal of Economic Literature. Vol. 47, Nº 2, p. 448-474. 2009.

CLOTS-FIGUERAS, I. **Are female leaders good for education?** American Economic Association. Journal of Applied. Economics. p 212-244. 2012.

ECKEL, C. C.; GROSSMAN, P. J., **Men, Women and Risk Aversion: Experimental Evidence**. Handbook of Experimental Economic Results. ed. Plott Charles, Smith Vernon 1063-1078. Amsterdam: Elsevier. 2008.

FENG, Li-Ju Chen. **Do Female Politicians Influence Public Spending?** Evidence from Taiwan. Chia University. International Journal of Applied Economics, September 2013.

IBGE. **Aspectos dos cuidados das crianças de menos de 4 anos de idade: 2015**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 62p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO

TEIXEIRA (INEP). **Como o Ideb é calculado**. Brasília, DF: INEP, 2011. Disponível: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/como-o-ideb-e-calculado>>. Acesso: 03.Dez.2019.

JHA, Kumar Chandan. SARANGI, Sudipta. **Women and corruption: What positions must they hold to make a difference?** Journal of Economic Behaviour and Organization. 2018. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0167268118300933>> Acesso em: 02.Jan.2020.

PHILLIPS, Anne. **The Politics of Presence**. Oxford: Oxford University Press, 1998. SVALERYD, Helena. **Women's representation and public spending**. *European Journal of Political Economy* 25. 186-198. 2009.

SHULTZ, Theodore W. **Investment in human capital**. *The American Economic Review*, New York, v. 51, n.1, p. 1-17, 1961.

_. **Some economics issues in improving the quality in education**. The proceedings of the national conference on school finance. Washington, n. 70, p. 32-37, 1964. Disponível em: <<http://www.sdstate.edu/sdsuarchives/collections/theodore-w-schultz-collection-ma-22.cfm>>. Acesso em: 02.Dez.2019.

_. The Rate of return in allocating investment resources in education.

Economic papers, n. 27, p. 40-55, 1968. Disponível em:

<[http://www.sdstate.edu/library/archives/mss/PDF/MA%2022%20Schultz/Rate%20of%20Re turn.pdf](http://www.sdstate.edu/library/archives/mss/PDF/MA%2022%20Schultz/Rate%20of%20Re%20turn.pdf)>. Acesso em: 02.Dez.2019.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. **Introdução à econometria: uma abordagem moderna**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning. 2006.



MULTIDIMENSIONALIDADES ANALÍTICAS E CAPACIDADES ESTATAIS: um balanço sobre a agenda de pesquisas no Brasil

ANALYTICAL MULTIDIMENSIONALITY's AND STATE CAPACITIES: a balance about the research agenda in Brazil

Matheus Oliveira de Santana (UFRN)¹

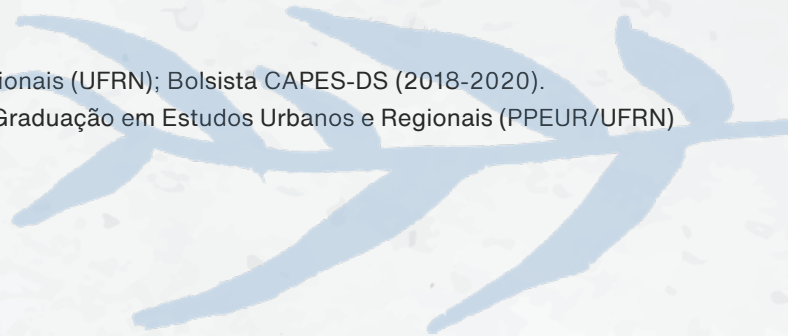
Email: matheusoliveiraufnrn@gmail.com

Ana Beatriz Germano Barroca (UFRN)²

Email: abeatrizgermano@gmail.com

1 Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN); Bolsista CAPES-DS (2018-2020).

2 Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN) Bolsista CAPES-DS.



RESUMO

O campo de estudos sobre capacidades estatais ganha relevância nos anos de 1970 em virtude da necessidade de aprofundar a compreensão do papel do Estado na sociedade. A primeira agenda de pesquisas voltou-se quase que exclusivamente para o aparato estatal, incorporando posteriormente, novas formas de compreender este fenômeno para além da figura do Estado. Atribuiu-se, então, às capacidades estatais, um caráter multidimensional, ao mesmo tempo em que foram lançados desafios sobre o tratamento empírico adequado a ser utilizado para trabalhar este conceito. Assim, o objetivo deste artigo é discutir as diversas abordagens sobre capacidades estatais realizadas na pesquisa brasileira, identificando quais recursos empíricos foram empregados e compreendendo de forma mais ampla seus aspectos multidimensionais. A metodologia empregada consistiu exclusivamente na revisão teórica do conceito no geral e nas pesquisas já realizadas. O artigo conclui que, embora seja recente, tendo seu início nos anos 2010, a agenda de capacidades estatais na pesquisa brasileira está em franca expansão, oferecendo um leque de possibilidades de análise nos mais diversos setores das políticas públicas brasileiras. Ao mesmo tempo, buscamos evidenciar o desafio empírico de evitar problemas de natureza metodológica, como a falta de consensos tautológicos e as relações causa e efeito por meio da circularidade do conceito.

Palavras-chave: capacidade estatal, pesquisa, multidimensionalidades, políticas públicas, balanço teórico.

ABSTRACT

The state capacity study field obtained relevance in the 1970s due to the necessity to profoundly comprehend the role of the State in society. The first agenda of studies came back almost exclusively to the state apparatus, however, later, new forms to comprehend this phenomenon beyond the role of State were incorporated, giving to the concept a multidimensional character while launched challenges about the suited empirical treatment to be used. The objective of this paper is to discuss the various approaches about the state capacities in the Brazilian research, identifying what empirical resources have been applied and understanding more broadly about these multidimensional characteristics of concept. The methodology applied consisted mainly in the theoretical revision in general in the realized research already. The paper concludes that, although this is recent, beginning in 2010, the studies about the state capacities in the Brazilian research is booming, offering a range of possibilities of analysis in the more various sectors of the Brazilian public policies, at the same time is eventuated the empirical challenge to avoid problems of methodological nature as the lack of tautological consensus and cause-effect relations through the circularity of concept.

Keywords: state capacity, research, multidimensionality's, public policy, theoretical review.

INTRODUÇÃO

Na virada do século XIX para o século XX, a sociedade assistiu a uma mudança de panorama nos contornos entre a relação do Estado com a sociedade. Antes relegado a um papel menos interventor usufruindo de apenas de funções específicas como a segurança e a justiça, a partir do início do século XX, durante o período entreguerras, a figura do Estado passaria a ser mais presente, participando na oferta de serviços públicos essenciais, formulação e implementação de políticas públicas e até mesmo mobilizando atores de diversos espectros sociais, sejam eles públicos e privados em um processo que se estende até hoje com diferentes

variações ao longo da história. Com isso, de acordo com Fukuyama (2012) surge uma demanda – em franca expansão – de estudos que busquem verificar profundamente a atuação do Estado perante a sociedade. Mais do que isso, o autor reforça a importância de que a comunidade acadêmica continue enfocando no Estado, uma vez que há demasia em produções que analisem a qualidade da implementação de políticas e oferta de serviços públicos por meio das instituições, embora tenham grande importância neste processo.

Apesar do grande protagonismo do Estado e de suas instituições neste período, foi somente no fim da década de 1970 que surgiu um conjunto de estudos que buscaram compreender o salto da importância do Estado para a sociedade em detrimento ao grande número de estudos que tinham as instituições como alvo. Os primeiros deles propostos por Charles Tilly (1975) com *The formation of National States in Europe* e Theda Skocpol (1979) com *States and Social Revolutions* ofereceram uma visão mais ampla a nível macro sobre o processo de construção desses Estados e como eles emolduraram suas relações com o público ao passar dos anos.

Anos mais tarde, na primeira metade dos anos 1980, emerge uma nova geração de estudos sobre capacidades estatais com maior especificidade em suas instituições. Diferente da anterior, em que os Estados já consolidaram o seu processo de formação, nesta nova abordagem a preocupação está em como as instituições organizam seus processos, serviços públicos e formulação de políticas públicas para os diversos setores da sociedade (PIRES, GOMIDE, 2016). A burocracia no interior do Estado era vista como fator importante para o desempenho das ações governamentais, principalmente pelo fator da autonomia desses atores no processo de formulação de políticas públicas e identificação dos problemas e de seu distanciamento na esfera de atuação política. Assim denomina-se essa abordagem como o “Estado em ação” (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982; SKOCPOL, 1985; EVANS, 1993).

Por fim, após os cenários de crise econômica vividos nos anos 1980 e a emergência de novos modelos na administração pública nos anos 1990, a discussão de capacidades estatais passa a agregar um novo conjunto de dimensões analíticas. Vertentes como capacidades governativas ou capacidades políticas ganham forma dentro deste meio (Painter; Pierre, 2005; Wu, Ramesh, Howlett, 2018). Embora a figura do Estado carregue peso considerável para o conceito, passa a se dar importância também a sua relação com os demais atores da esfera da sociedade civil. A governança, neste caso, ganha papel importante na discussão conceitual e a relação entre Estado e sociedade civil via canais de participação gera incentivos para à inovação das políticas públicas formuladas, consequência da ampliação da atuação de diversos setores da sociedade neste processo (GRINDLE, 1996; MATTHEWS, 2012; PIRES; GOMIDE, 2016).

Partindo desta breve revisão teórica, é possível identificar que o conceito de capacidades estatais possui ampla variedade se tratando de recursos empíricos para a sua compreensão (Cingolani, 2013; Gomide Pereira; Machado, 2018). Entretanto, o principal desafio para isto está na falta de consensos sobre sua exata definição (Gomide; Pereira. Machado, 2018). Outro aspecto está no problema da relação entre causa e efeito com a “circularidade do conceito”. Para resolução desta limitação, a literatura aponta para um caminho que é a divisão do conceito em dimensões estruturantes: básico, secundário e indicativo. Várias pesquisas no campo nacional e internacional já pautaram suas análises utilizando este tipo (GRINDLE, 1996; HENDRIX, 2010; SILVA, 2015; PIRES; GOMIDE, 2016)

Na pesquisa brasileira, somente no início dos anos 2010 que surgem as primeiras pesquisas a respeito do conceito aplicado para a realidade local. De início as pesquisas seguiram a linha das discussões iniciais, enfatizando a importância das instituições e da burocracia para a implementação de políticas e a manutenção dessas (COUTINHO, 2013; BATISTA, 2015; BICHIR, 2015; SOUZA, 2016).

Na segunda metade dos anos 2010, o campo de pesquisas na área passa a abranger outras dimensões de análise, assim como ocorreu nos anos 1980 na pesquisa internacional. As capacidades estatais passaram a ser observadas não apenas pela ótica da burocracia local, uma vez que não é a única condição primordial para o desempenho das políticas públicas, mas pela conexão com atores da esfera privada e pelos esforços de gestão local e prover serviços públicos de qualidade. Desta forma, a capacidade burocrática não estaria atrelada com a noção de desempenho das políticas (Painter; Pierre, 2005), mas sim na forma como esses atores se interagem entre si e como a gestão local alimenta a implementação destas (PIRES; GOMIDE, 2016; SATYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016).

Desta forma um novo conjunto de pesquisas passa a focar nas abordagens mais inter-relacionais do conceito, como a governança por exemplo (Matthews, 2012). Alguns autores voltaram suas questões para a configuração do arranjo federativo brasileiro e suas influências para o desenvolvimento de capacidades estatais e institucionais (COUTINHO, 2013; SILVA, 2015). Outros deram maior ênfase aos arranjos institucionais de políticas, entendendo que a composição destes podem gerar diferentes variações de desenvolvimento de capacidades (PIRES; GOMIDE, 2016). Ao longo do texto, essas mudanças vão sendo melhor explicitadas, fornecendo maior compreensão acerca do caráter multidimensional do conceito e como ele vem sendo utilizado na pesquisa brasileira.

Assim este resumo está dividido em cinco partes. Além desta introdução que compõe a primeira parte, a segunda parte apresenta os objetivos principais da pesquisa e os objetivos específicos; a terceira apresenta a proposta metodológica e os meios empíricos a serem utilizados; e, por fim a proposta de análise empírica e uma breve contextualização dos resultados – ainda preliminares.

OBJETIVOS

O objetivo geral deste artigo está em fazer um panorama geral e teórico sobre a agenda de pesquisas sobre capacidades estatais realizadas na pesquisa brasileira com base na multidimensionalidade do conceito, construindo assim um grande balanço teórico-empírico acerca das análises já realizadas nesta seara. Em matéria de objetivos específicos, estão a discussão das dimensões analíticas criadas pelos autores, os recursos metodológicos empregados e sob quais teorias estes autores se debruçaram para estruturar suas pesquisas. Outro ponto está em discutir este balanço teórico-empírico sob duas dimensões: pesquisas realizadas no ambiente federal, e pesquisas realizadas com os entes subnacionais (estados e municípios).

METODOLOGIA

A metodologia empregada neste artigo foi a revisão da literatura especializada. Esta técnica consiste em consultar as produções já realizadas em determinada área de interesse científico e fazer uma análise crítica a respeito, discutindo as teorias empregadas, os recursos empíricos utilizados, os pontos de maior destaque da produção assim como as suas limitações e elaborar conclusões acerca disto, levando sempre em consideração elementos que possam reforçar ou melhorar a qualidade das produções já feitas. Para os propósitos deste artigo, consultamos a literatura sobre capacidades estatais realizadas, tomando como ponto de partida o início dos anos 2010, época em que se intensificou as primeiras abordagens do conceito na pesquisa brasileira. A busca do material bibliográfico para a construção do arsenal teórico se deu por meio do Portal Capes de periódicos, Scielo, periódicos acadêmicos, publicações do Ipea e Enap, e repositórios e/ou bibliotecas digitais de teses e dissertações das principais universidades e institutos de pesquisas do Brasil.

ANÁLISE

A análise preliminar tomou como referência a o modelo utilizado por Cingolani (2013) no debate sobre a multidimensionalidade do conceito de capacidades estatais. Aqui o intuito é trazer essa discussão para o ambiente da pesquisa nacional. Desta forma, as pesquisas realizadas no universo acadêmico brasileiro serão analisadas nas seguintes dimensões: administrativa/burocrática, institucional, fiscal, legal, política e territorial – entre outras que poderão ser criadas mediante progresso da escrita do artigo. –. Produções neste sentido, em forma de balanço teórico, já existem como é o caso de estudo feito por Gomide, Pereira e Machado (2018), porém o diferencial está em oferecer uma categorização das produções já realizadas e entender os aspectos da multidimensionalidade do conceito. Reiteramos que para fins de pesquisa e coleta de material para o balanço teórico, foi feita a consulta em

RESULTADOS

Preliminarmente, foram analisados um total de seis produções. Os resultados mostram que a agenda de pesquisa sobre capacidades estatais no Brasil se iniciou por volta dos anos 2010. Boa parte das produções oferecem maior enfoque ao arranjo burocrático e seu papel na condução de políticas públicas para o desenvolvimento. Embora este tema seja predominante, há ampla heterogeneidade quanto ao uso de dimensões analíticas, dados e indicadores sintéticos, como é o caso de estudos como o de Batista (2015) ao analisar as burocracias municipais e a implementação de ações por meio de transferências governamentais. Utilizando como critérios: escolaridade, funcionários públicos por habitante e situação das receitas oriundas de transferências governamentais, a autora encontrou regularidades, de forma positiva, em municípios cuja burocracia possui maior qualificação educacional e funcionalismo público suficiente para atender as demandas da sociedade. Outro exemplo é o estudo de Souza (2016) ao comparar as burocracias do Brasil e da Argentina ao propor um índice sintético denominado Índice de Qualidade da Burocracia (IQB), agregando quatro dimensões: recrutamento, formação, promoção interna e *accountability*. Neste sentido a autora aponta que há variações na forma como os dois Estados organizam seu aparato burocrático, com a Argentina ainda apresentando padrões “pré-burocráticos” ao passo que o caso brasileiro apresenta maior padrão do tipo racional-legal.

Em outro estudo publicado em 2017, Souza (2017) busca abordar o desenvolvimento das capacidades estatais no Brasil do século XX. Focando no aspecto burocrático ainda, a autora reforça as dimensões utilizadas em estudos anteriores como o recrutamento meritocrático e a profissionalização através da análise da expansão do funcionalismo público brasileiro entre os anos de 1995 a 2010. Porém, a partir da segunda metade dos anos 2010, os estudos vão demonstrando que a burocracia não é elemento suficiente para compreender a qualidade da implementação de políticas públicas.

Esta preocupação está mais bem evidenciada no estudo Sátyro, Cunha e Campos (2016) ao estudar as burocracias municipais na implementação de políticas para a assistência social. Partindo de abordagens clássicas como Evans e Rauch (1999), os autores realizaram este estudo mediante a premissa de que maiores capacidades burocráticas gerariam melhor qualidade na implementação das políticas da área. Entretanto, por meio da análise de indicadores do setor, os autores não identificaram relação entre os dois elementos: qualidade da burocracia com qualidade da implementação das políticas. Assim, a conclusão parte para a ótica da gestão, ou seja, as formas como os atores da política do setor angariam o seu desempenho.

Neste sentido, as produções mais recentes passam a considerar outros aspectos a respeito das capacidades estatais como a governança (OFFE, 2009; MATTHEWS, 2012). É o caso da produção de Pires e Gomide (2016) ao analisar a relação entre capacidades estatais e governança com a implementação de políticas federais. Partindo de duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional e analisando arranjos institucionais de políticas públicas federais de diversos setores por meio do QCA – *Qualitative Comparative Analysis*, os autores conseguiram identificar grande variedade na forma como estes arranjos contribuem para o desenvolvimento de capacidades estatais. Há casos de políticas cujo arranjo é mais propenso ao desenvolvimento de capacidades técnicas, enquanto há outros que desenvolvem mais aspectos político-relacionais. O primeiro caso levou em consideração a presença de burocracias profissionalizadas, que em tese garante maior capacidade de coordenação intra e intergovernamental, além de gerar maior qualidade na entrega de resultados previstos pelas políticas. No segundo caso, a presença de arranjos político-relacionais está relacionada com a presença de canais de participação abertos para a sociedade civil e maior coordenação com a relação entre atores públicos e privados, promovendo poder de revisão da política implementada e garantido incrementos quanto à inovação.

Conclusão semelhante é apresentada por Coutinho (2013) em estudo sobre as capacidades técnicas do Programa Bolsa Família – PBF. Os novos arranjos desenvolvidos pela LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social e pelo advento do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, além dos instrumentos de gestão descentralizada e cooperação federativa, possibilitaram ganhos em capacidades técnico-administrativas para os governos locais. Soma-se a isto, a utilização de indicadores que, em certa forma, permite observar o grau de desenvolvimento destas.

Outros textos foram objeto de análise para este artigo. No entanto, eles ainda passam por tratamento analítico e serão incluídos aqui posteriormente no artigo completo

– há o desenvolvimento de um quadro teórico para alocar as produções sobre capacidades estatais no Brasil –. Porém, persiste a questão multidimensional do conceito nas produções analisadas e os desafios de estabelecer algo próximo a consensos quanto a sua definição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BICHIR, Renata Mirandola. Capacidades Estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos do Brasil, Argentina e África do Sul. **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. – Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

CAVALCANTE, Pedro; PEREIRA, Ana Karine; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidade estatal e burocracia: uma abordagem dos setores de energia e transporte. In: **Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais** / (orgs.) Jean Marlo Pepino de Paula ... [et al]. – Brasília: Enap e Ipea, 2017.

CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: French Development Agency, Maastricht Graduate School of Governance, 2013. (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13)

COUTINHO, Diogo R. **Capacidades Estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge University Press, 1985.

EVANS, Peter; RAUCH, James. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, 64(5), 1999, pp.748-765.

FUKUYAMA, Francis. The strange absence of the state in political science. *The American Interest*, Oct. 2012. Disponível em: <www.the-american-interest.com/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/>. Acesso em 17 jan. 2020.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael Amorim. **Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira**. In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas / organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília: Ipea: Enap, 2018. 413 p.

GRINDLE, Merilee S.; GRINDLE, Merilee Serrill. **Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa**. Cambridge University Press, 1996.

HENDRIX, Cullen S. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal of Peace Research**, 47(3), 2010, 273-285.

MATTHEWS, Felicity. Governance and state capacity. **The Oxford handbook of governance**, p. 281-293, 2012.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. In:_____.

Challenges to state policy capacity. Nova Iorque: Palgrave Macmillan. p. 1-18, 2005.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter. **The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention**. In: *Bringing the State Back In*, Theda Skocpol, Dietrich Rueschmeyer, Peter Evans (orgs.). Cambridge University Press, p. 44-77, 1985

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; CAMPOS, Jarvis. Análise da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 22, nº2, agosto, 2016.

SKOCPOL, Theda. **States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

_. **Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research**. In: *Bringing the State Back In*, Theda Skocpol, Dietrich Rueschmeyer, Peter Evans (orgs.). Cambridge University Press, p. 44-77, 1985.

SKOCPOL, Theda. & FINEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science quarterly*, 97(2): 255-278, 1982.

SILVA, André Luis Nogueira da. **Os estados nos SUAS: uma análise da capacidade institucional dos governos na assistência social** / André Luis Nogueira da Silva. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. – Natal, RN, 2015.

SOUZA, Celina. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.

_. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n.1, p. 27-45, 2017.

TILLY, Charles. **The Formation of National States in Europe**. Princeton. Princeton University, 1975.



PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO
FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO: A
EXPERIÊNCIA DA PLATAFORMA CEARÁ 2050 NO
CARIRI CEARENSE

*STRATEGIC PLANNING AS A DEVELOPMENT
TOOL: THE EXPERIENCE OF THE CEARÁ 2050
PLATFORM IN CARIRI CEARENSE*

Maykon Oliveira Monte, Universidade Federal do Ceará.

Silvania Pinheiro Sousa, Universidade Federal do Cariri.

Francisco Raniere Moreira da Silva, Universidade Federal do Cariri.



RESUMO

Este trabalho tem como objetivo apresentar a Plataforma Ceará 2050 e seus desdobramentos, destacando o formato de governança e a atuação do Núcleo de Discussão e Mobilização do Cariri. Paratanto, definiu-se como objetivos específicos: (1) Caracterizar a Plataforma Ceará2050; (2) Descrever asações do Ceará2050 no estado, sobretudo na Região do Cariri; e (3) Analisar a atuação do Núcleo de Mobilização do Ceará2050 no Cariri como componente de uma Rede de Governança Compartilhada. O estudo possui abordagem qualitativa, de caráter exploratório-descritivo. Ferramenta de planejamentoa longo prazo, o Ceará 2050 apresenta-se como importante mecanismo da agenda política estadual paraos próximos 30 anos, sendo construído paulatinamente pela população. Com expressiva produção nos últimos dois anos, a Plataforma definiu os Objetivos e Projetos Estratégicos de acordo com as demandas levantadas em todo o estado, embasadas pela construção e atuação dos Núcleos Regionais. Iniciado em 2018, o Núcleo Cariri é composto por 21 instituições entre públicas, privadas e da sociedade civil, contribuindo com a proposição de temas regionais que fundamentam o planejamento e a ação na Região. No entanto, o mesmo é constituído exclusivamente por representações do Eixo CRAJUBAR (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha), devendo pensar estratégias que incluam os demaismunicípios do Cariri.

Palavras-Chave: Ceará 2050; Planejamento Estratégico; Governança Compartilhada; Desenvolvimento Regional

ABSTRACT

This paper aims to present the Ceará 2050 Platform and its developments, highlighting the governance format and the performance of the Cariri Discussion and Mobilization Center. To this end, the following specific objectives were defined: (1) Characterize the Ceará2050 Platform; (2) Describe Ceará2050's actions in the state, especially in the Cariri Region; and (3) Analyze the performance of the Ceará2050 Mobilization Center in Cariri as part of a Shared Governance Network. The study has a qualitative, exploratory-descriptive approach. A long-term planning tool, Ceará 2050 presents itself as an important mechanism on the state's political agenda for the next 30 years, gradually being built by the population. With significant production in the last two years, the Platform defined the Strategic Objectives and Projects according to the demands raised throughout the state, based on the construction and performance of the Regional Centers. Started in 2018, the Cariri Nucleus is composed of 21 public, private and civil society institutions, contributing to the proposition of regional themes that underlie planning and action in the Region. However, it consists exclusively of representations of the CRAJUBAR Axis (Crato, Juazeiro do Norte and Barbalha), and must think of strategies that include the other municipalities of Cariri.

Key words: Ceará 2050; Strategic planning; Shared Governance; Regional development

INTRODUÇÃO

O delineamento estratégico de projetos, programas e políticas públicas de cunho governamental, revela-se como de potencial relevância para a gestão do território em diversas escalas. Trata-se de um exercício necessário em direção a resolução de problemas públicos em diferentes dimensões: social, política, econômica, ambiental, etc. Nesse sentido, a reflexão sobre os desafios que giram em torno dos encaminhamentos definidos, devem observar a congruência entre os elementos técnicos, políticos, orçamentários e participativos

empregados no formato das decisões que regem o planejamento e a implementação das políticas públicas (DE OLIVEIRA, 2006).

No Brasil, o avançar do planejamento como instrumento alinhado tanto à implementação, quanto ao monitoramento e a avaliação dos resultados, apontam consideráveis mudanças no contexto das organizações públicas a partir da década de 1990. Situação decorrente da crescente disseminação dos preceitos da Administração Pública Gerencial no país, modelo resultado do Consenso de Washington em 1989, moldando o cenário no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal em relação ao planejamento a longo prazo e a observância ao princípio da eficiência (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Inserido no berço dessas discussões, encontra-se um conjunto de investidas estruturadas pelo Governo do Ceará em parceria com a Universidade Federal do Ceará (UFC) e a sociedade civil no desenvolvimento da Plataforma Ceará 2050. O Projeto, iniciado em 2018 por meio de encontros regionais em todas as quatorze regiões de planejamento¹ do Estado, conta com 29 Objetivos Estratégicos distribuídos em cinco Eixos: Valor para a Sociedade, Capital Humano, Serviços aos Cidadãos, Governança e Setores Econômicos, cujo ideal é tornar o Ceará um território justo, igualitário e desenvolvido em 2050, através do modelo de Gestão em Rede Compartilhada (ARAUJO, 2018)

Considerando tamanha responsabilidade e para melhor conduzir as atividades e a captação das demandas regionais, a Plataforma fomentou a criação de Núcleos Regionais no intuito de aproximar os atores locais do Poder Público. No Cariri, o Núcleo atua desde outubro de 2018, contando atualmente com vinte e uma instituições públicas, privadas e da sociedade civil.

OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é apresentar a Plataforma Ceará 2050 e seus desdobramentos, destacando o processo de estruturação e a ação do Núcleo de Discussão e Mobilização do Cariri cearense. Guiando-se pelos seguintes objetivos específicos: (1) Caracterizar a Plataforma Ceará 2050; (2) Descrever as ações do Ceará 2050 no estado, sobretudo na Região do Cariri; e (3) Analisar a atuação do Núcleo de Mobilização do Ceará 2050 no Cariri como componente de uma Rede de Governança Compartilhada.

METODOLOGIA

O percurso metodológico tem abordagem qualitativa, haja vista a observância aos processos, atores e os fenômenos que regem as relações possuem um universo de significados sociais (MINAYO, 2015). Nessa perspectiva, optou-se pelo estudo exploratório, empregando as pesquisas bibliográfica e documental como delineamento da pesquisa. Os documentos utilizados dividem-se em: atas, relatórios, boletim informativo, diagnósticos e a visão de futuro e objetivos estratégicos compilados. Como técnica de análise e interpretação de dados, utiliza-se a análise de conteúdo.

¹ Organização territorial adotada pelo Governo do Estado do Ceará como referência para o planejamento e a implementação de políticas públicas. Para mais informações, ver: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD_111.pdf

REFERENCIAL TEÓRICO

A literatura sobre políticas públicas avançou bastante nos últimos anos, sobretudo aquela voltada à importância do planejamento. O mesmo, entendido como componente relevante em todas as fases da agenda política, influencia e é influenciado pelos agentes internos e externos, pela dinâmica social, política e econômica de cada país.

Apesar de tal compreensão compartilhada pela academia, poder público e iniciativa privada, a extensão do planejamento, conforme De Oliveira (2006), ainda está alinhada apenas à atividade de fazer planos, não entrando em sintonia com a implementação e o monitoramento da política. Este aspecto sensível, encontra limitações futuras em torno dos possíveis resultados esperados e dos efeitos produzidos pela ação pública.

No campo teórico e prático, o significado de planejamento no âmbito da gestão pública no Brasil, mesmo caminhando vagarosamente para além da missão dos planos, hoje, apresenta-se de forma mais propícia aos formuladores de políticas públicas. De acordo com De Oliveira (2006) “As transformações no conceito de planejamento continuaram a partir da década de 1970 e em diante.” Resultando em uma mistura de condições técnicas e políticas, e, mais do que isso, reforçando o potencial das relações entre formuladores e sociedade em um formato de estrutura em rede colaborativa.

A este fator, acresce ressaltar a vinculação do planejamento como estratégia colaborativa (Healey, 1997), inserido em um modelo de governança. Segundo Bevir (2011) “a governança surgiu e espalhou-se como uma consequência de novas teorias modernistas e das reformas do setor público”.

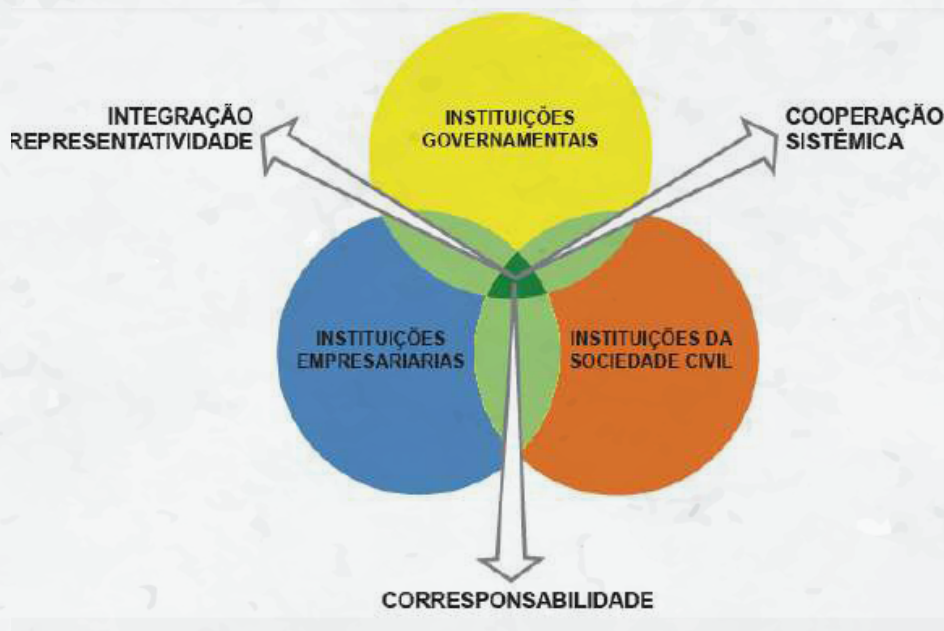
Nesse sentido, às tentativas de melhorias do poder público durante a década de 1990, objetivando a aprovação da Nova Administração Pública ou Administração Pública Gerencial (Bresser-Pereira, 1996), abriram espaço para a inclusão de formas de planejar em espaços constituídos por atores e interesses diversos, em vista a objetivos específicos.

A ideia de conciliar interesses opostos está para além do simples fato de elaborar e aprovar planos sucessivamente, trata-se de um exercício que equilibre os níveis de participação dos sujeitos alvos das políticas, superando a posição de meros expectadores, constituindo um tipo de planejamento organizado de “baixo para cima” (*bottom up*) (DE OLIVEIRA, 2006). Conforme Bevir (2011), esta proposta de ação caminha para a chamada “Governança Democrática”, no qual, os atores sociais oferecem às instituições informações que contribuem para o aperfeiçoamento das capacidades técnicas e políticas necessárias para o planejamento.

Este cenário de produção estratégica é facilmente identificado em inúmeras políticas pelo o Brasil, especialmente a nível federal, como, por exemplo, o famigerado Programa Fome Zero (DE OLIVEIRA, 2006). O autor pondera que a política, influenciada pela onda da visão popular ou populista, calcada na participação da sociedade civil, fracassou em função da sua lentidão e falta de resultados.

A nível estadual, especificamente no Ceará, temos a proposta de planejamento a longo prazo, a Plataforma Ceará 2050. A construção do projeto iniciou-se em 2017, sendo conduzido pelo Governo do Estado em parceria com a Universidade Federal do Ceará (UFC), e tem como objetivo, alcançar um Ceará pautado no desenvolvimento sustentável através da participação, do diálogo e da responsabilidade pública.

Para tanto, a Plataforma dispõe de modelo de governança fundamentado em uma Rede de Gestão Compartilhada, descentralizado e que facilite o monitoramento (Araujo, 2018), conforme a figura 01:

Figura 01 – Governança Compartilhada da Plataforma Ceará 2050

Fonte: Governança para a Plataforma Ceará 2050, 2018.

Logo, o Ceará 2050 insere-se no bojo dos estudos sobre modelos de governança que contribuem para o planejamento estratégico e participativo. Aproximando-se da dimensão populista dita por De Oliveira (2006), fomentando a resolução de desafios atuais e futuros, prevenindo riscos ainda na fase de planejamento.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

De forma a contemplar os objetivos específicos do trabalho, a presente seção inicia descrevendo as ações da Plataforma Ceará 2050, sobretudo no Cariri, através dos Encontros Regionais e, em seguida, analisando a atuação do Núcleo Cariri como componente da Rede de Gestão Compartilhada.

ENCONTROS REGIONAIS

A fim de promover um maior envolvimento da sociedade civil e de apreender as demandas e potencialidades regionais, uma das estratégias adotadas foi a realização de encontros regionais em todas as regiões de planejamento do estado. O objetivo centrava-se na apresentação do Projeto para os municípios que integram a determinada região, representados pelos gestores públicos, privados e população em geral.

As ações da Plataforma Ceará 2050 no Cariri tiveram início em 2018 por meio da VIII edição do projeto Cidades em Debate, com o tema: “UFCA no Ceará 2050: nosso papel no desenvolvimento do Cariri”. O evento, direcionado à toda comunidade acadêmica da instituição, definiu como objetivo principal debater o papel da Universidade no desenvolvimento do Cariri, formulando um documento apresentando as potencialidades e demandas da região, contribuindo com a missão do Ceará 2050.

O evento aconteceu em 4 de junho de 2018, nas dependências da Universidade Federal do Cariri (UFCA). Após isso, a UFCA passou a integrar o grupo das instituições anfitriãs e parceiras da Plataforma juntamente com outras cinco IES, quais sejam: Instituto Federal do Ceará (IFCE), Universidade Estadual do Ceará (UECE), Universidade Vale do Acaraú (UVA), Universidade Regional do Cariri (URCA) e a Universidade de Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Desde então, a UFCA, através do Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios (LaCITE), é responsável pela organização dos Encontros Regionais em parceria com a Coordenação Estadual, e pela continuidade das ações através da gestão do Núcleo de Mobilização e Discussão do Ceará 2050 na Região do Cariri, discutido com mais detalhes nas próximas linhas do trabalho.

Os encaminhamentos em escala regional iniciaram-se nos dias 5 e 6 de junho de 2018, no Centro de Convenções do Cariri - Crato, por meio do Encontro Regional Plataforma Ceará 2050 [Etapa Cariri] e do Plano Plurianual Participativo, sendo debatido o desenvolvimento sustentável do Ceará para os próximos 32 anos. Durante o dia, os presentes participaram de palestras e oficinas no intuito de elencar as potencialidades e desafios da região, a fim de subsidiar o planejamento a longo prazo, com enfoque no crescimento econômico alinhado ao desenvolvimento sustentável, a ser executado independente do partido que assuma a gestão executiva, caracterizando-se como política de estado.

Neste sentido, o Encontro inicial possuía como meta receber representantes dos vinte e nove

(29) municípios que compreendem o Cariri, são eles: Abaiara, Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Aurora, Barbalha, Barro, Brejo Santo, Campos Sales, Caririçu, Crato, Granjeiro, Farias Brito, Jardim, Jati, Juazeiro do Norte, Lavras da Mangabeira, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Porteiras, Potengi, Salitre, Santana do Cariri, Tarrafas, Várzea Alegre (IPECE, 2017). A mesma estratégia foi executada em toda as demais regiões do estado, replicando as táticas de mobilização e metodologia de apresentação.

Em 28 de março de 2019 foi realizado o 2º Encontro Regional da Plataforma Ceará 2050, na UFCA. Logo após a apresentação da plataforma para os novos integrantes, os participantes organizaram-se em grupos de trabalhos divididos em cinco eixos definidos como prioridades pelo Cariri em 2018, sendo eles: Valor para a Sociedade, Capital Humano, Serviços Social de Serviços, Governança e Setores Econômicos (Figura 02).

Figura 02: Arquitetura do Pensamento Estratégico



Fonte: CEARÁ 2050

No total, são vinte e nove (29) Objetivos Estratégicos (Figura 03) distribuídos entre os eixos prioritários, a serem executados a partir da articulação entre as esferas estadual, regional e municipal nas próximas três décadas.

Figura 03: Objetivos Estratégicos

VALOR PARA A SOCIEDADE	SETORES ECONÔMICOS	CAPITAL HUMANO	PRESTAÇÃO SOCIAL DE SERVIÇOS	GOVERNANÇA
Elevar a excelência a qualidade de vida da população em todas as dimensões	Colocar o estado na vanguarda industrial global e potencializar as vantagens competitivas locais	Destacar-se pela produtividade, a cooperação, a inovação e a ética como marcas do cearense, tanto quanto a resiliência, o empreendedorismo, a alegria, a criatividade e a irreverência já presentes	Assegurar um sistema de saúde interconectado e integrado com alta resolutividade, atendimento humanizado, personalizado, preventivo e descentralizado nas regiões Apresentar uma educação de padrão mundial para todos, alinhada às necessidades da sociedade cearense, empoderando a população em relação ao acesso ao conhecimento, com respeito à identidade e à diversidade local	Tomar o ambiente institucional e de negócios do Ceará o mais dinâmico e inovador da América Latina, a partir do empreendedorismo, equilíbrio fiscal, cumprimento de regras pactuadas, capacidade de investimento, cooperação e integração entre setores econômicos, academia, terceiro setor e governo
Reduzir radicalmente a pobreza e as desigualdades sociais	Ser o maior produtor sustentável de bens de alto valor agregado do semiárido brasileiro Consolidar o Ceará como o maior produtor nacional de energia limpa, renovável e referência internacional em desenvolvimento tecnológico na cadeia	Ter cidadãos altamente preparados para liderar, pensar, decidir, agir, empreender e inovar no contexto de transformações globais e locais	Contar com um sistema de segurança e justiça, de padrão mundial, fortalecendo a cultura da paz e reduzindo radicalmente a criminalidade e a violência em todas as suas dimensões. Fazer-se referência internacional em soluções de gestão ambiental e de saneamento.	
Reinventar a economia cearense para torná-la uma das mais competitivas do país	Ter o melhor sistema de infraestrutura e logística multimodal do país, valorizando a posição geográfica privilegiada do Ceará Converter-se em modelo mundial em: segurança hídrica, aproveitamento eficiente e racional da água e na resiliência face às irregularidades pluviais e às mudanças climáticas. Ser referência internacional no uso dos recursos oceânicos com alto valor agregado sustentável, posicionando o Ceará na fronteira econômica e do conhecimento	Dispor de grupos inovadores, de destaque mundial, com capacidade de gerar transformações na sociedade do conhecimento e liderar o capital intelectual do país	Transformar esporte, cultura e lazer em elementos propulsores da felicidade, da produtividade e do desenvolvimento da sociedade	Transformar o ecossistema de inovação como base do desenvolvimento do estado
Acelerar o desenvolvimento integrado do Ceará interconectando suas regiões e cidades à luz de suas vocações e potencialidades	Impulsionar as cadeias produtivas da saúde como fator de desenvolvimento econômico e social, integrando ensino, pesquisa e ciência, tecnologia & inovação	Tomar da diversidade cultural cearense elemento inspirador de transformações do estado e de mudança da visão do mundo sobre o Ceará	Eradicar as situações de risco social e vulnerabilidade socioeconômica de pessoas, famílias e grupos minoritários em todas as regiões do estado. Remodelar a prestação social de serviços a partir da integração e adoção de tecnologias emergentes.	Governar com a sociedade, em uma perspectiva de longo prazo e voltada para resultados, por meio da cultura de pertencimento, cooperação, regionalização, transparência, corresponsabilidade, planejamento e controle social, de modo republicano e democrático.
Garantir a sustentabilidade ambiental com resiliência, considerando a biodiversidade e as características regionais	Potencializar atividades econômicas baseadas na cultura, na criatividade, no conhecimento, na ciência, tecnologia & inovação como pilares do desenvolvimento socioeconômico do Ceará			

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Visão e Objetivos Estratégicos, 2018.

NÚCLEO DE MOBILIZAÇÃO E DISCUSSÃO DA PLATAFORMA CEARÁ 2050 NO CARIRI

O Núcleo Regional do Ceará 2050 no Cariri foi oficialmente criado em trinta de outubro de 2018, em encontro realizado na UFCA que contou com a participação de representantes de 13 instituições regionais, entre IES, Prefeituras municipais, sindicatos e organizações do Sistema S.

Conforme o Prof. Airton Montenegro (UFC), mediador do encontro, “os Núcleos constituem importantes tentáculos distribuídos em todo o Estado, objetivando a continuidade dos trabalhos de planejamento e monitoramento da Plataforma”. Para além da constituição da rede, o primeiro encontro foi pensado tendo em vista a apresentação geral do Ceará 2050, instigando aos presentes a atuarem como multiplicadores da proposta e atraindo outros atores locais.

Em 22 de novembro do mesmo ano, sucedeu-se o **segundo encontro do Núcleo** na sede da Faculdade de Tecnologia (FATEC) de Juazeiro do Norte, sendo apresentado os resultados até então observáveis, além da Visão de Futuro e os Objetivos Estratégicos, bem como a relevância de consolidar uma estrutura de governança sustentada por variadas instituições e alicerçadas em assuntos alinhados aos aspectos sociais, econômicos e ambientais do Cariri. Tratava-se do momento de preparação do Núcleo rumo às oficinas de trabalho, cujo produto final seria a esquematização do Portfólio de Projetos Estratégicos (Figura 04), documento norteador das atividades a serem priorizadas, além da criação do modelo de Governança Participativa.

Figura 04 – Portfólio de Projetos Estratégicos



Fonte – Proposta de Carteira de Projetos Estratégicos, 2019.

O **terceiro Encontro do Núcleo Cariri** ocorreu em 11 de junho de 2019, dessa vez, a edição aconteceu no auditório do IFCE/Campus Juazeiro do Norte, contando com a presença de representantes de segmentos da academia, poder público, iniciativa privada e sociedade civil, entre veteranos e novos integrantes. Como encaminhamentos foi definido que: 1) os grupos de trabalho deveriam ser coordenados por uma instituição de ensino superior e contar com representantes das demais instituições de acordo com a aderência temática, dessa forma, definiu-se os seguintes grupos e a respectiva IES coordenadora: **1 – Vocações Regionais**, IFCE; **2 – Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**, FATEC e URCA; **3 – Capital Humano e Integração Regional**, UFCA; 2) para impulsionar o sentimento de pertencimento ao Núcleo, foi sugerido a descentralização dos encontros das universidades para os demais espaços existentes nas outras instituições parceiras; 3) imprensa e mídias institucionais locais, apresentar os direcionamentos e os resultados do Núcleo; e 4) os encontros passariam a ter uma periodicidade bimestral.

O **quarto Encontro do Núcleo** aconteceu no dia 03 de setembro de 2019 nas dependências da

URCA. O início dos trabalhos partiu das provocações a despeito da necessidade de se pensar políticas públicas integradas a outros planos constituídos regionalmente, sobretudo em consonância com o Planode Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI do Cariri, elaborado em 2018. Esse foi o ponto de partida para discussão dos grupos estratégicos criados no dia 11/06. Após a divisão dos participantes entre os três grupos de trabalho, os mesmos discutiram, planejaram e organizaram ideias que dialogassem com os Projetos definidos, extraindo elementos que auxiliassem no delineamento de alternativas para o Cariri. A Figura 04, exemplifica uma das propostas elencadas por um dos grupos:

Figura 04 – Propostas do Núcleo Cariri

Grupo 02	Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável			
Coordenação	FATEC e URCA			
Instituições participantes	SISAR, GESTRAF, CAGECE, SAAEC, FATEC, IFCE, Instituto Consciência, OAB - Juazeiro do Norte, APRECE, UFCA e AGACE.			
Eixo	Objetivo Estratégico	Projeto Estratégico	Ações em andamento	Ações em potencial
Valor Para a Sociedade	OE01: Excelência em qualidade de vida e bem-estar em todas as dimensões (educação ambiental)	PE03 – Mais Valor no Campo	Vinho Cambuí Geopark Araripe;	<ul style="list-style-type: none"> • Educação Ambiental; • Educação Popular; • Tradições culturais.

Fonte – 5ª Edição: Boletim Observatório das Cidades do Cariri, 2019.

Após o último encontro, o Núcleo passou a contar com vinte e uma instituições, são elas: UFCA, IFCE, URCA, FATEC-Cariri, Centro Universitário Leão Sampaio (UNILEÃO), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/ Juazeiro do Norte), Conselho Regional de Administração (CRA), Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL-Jovem/ Juazeiro do Norte), Sistema Integrado de Saneamento Ambiental (Instituto SISAR), Geopark Araripe, Grupo de Economia Solidária e Turismo Rural da Agricultura Familiar de Barbalha (GESTRAF), Associação das Gestões Ambientais Locais do Estado do Ceará (AGACE), Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), Sociedade Anônima de Água e Esgoto do Crato (SAAEC), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (SINE/IDT), Associação dos Municípios do Estado do Ceará (APRECE), Instituto Consciência, Prefeitura do Crato, Projeto Verde Vida e a Escola de Políticas Públicas e Cidadania Ativa (EPUCA).

ENCONTRO REGIONAL - FORTALEZA

Em maio de 2019, a coordenação estadual organizou o 2º Encontro Regional de Mobilização da Plataforma Ceará 2050, composto pelos Núcleos Regionais, onde estiveram presentes 14 dos 16 grupos formados. O encontro foi proposto na intenção de afinar estratégias para incluir os 184 municípios nos núcleos, objetivando a ampliação das discussões sobre o futuro do Ceará, porém levando em consideração as peculiaridades de cada região, tendo em vista a pluralidade de identidades, problemas, potencialidades e desafios notáveis em todas as macrorregiões do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com isso, nota-se, conforme discutido por De Oliveira (2006) que a Plataforma apresenta-se como construído de um planejamento comprometido com a participação popular, aspecto visto no âmbito dos Encontros Regionais. Além disso, o modelo de Governança Compartilhada, Araujo (2018), embora não tenha a mesma nomenclatura proposta por Bevir (2011), a ideia aproxima-se da Governança Democrática, haja vista o potencial produtivo liderado pelo conjunto de atores sociais que contribuíram para a definição dos Projetos e Objetivos Estratégicos. X

E por fim, os Núcleos espalhados pelo estado, surgem como desdobramentos que aproximam às demandas regionais junto da Coordenação estadual. Fomentando os canais descentralizados característicos da Administração Pública Gerencial, Bresser-Pereira (1996), bem como planejando estratégias que alcancem grupos bem distribuídos de forma participativa (DE OLIVEIRA, 2006). No Cariri, a composição do Núcleo é exclusivamente constituída por instituições do Eixo CRAJUBAR (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha). Ainda que tais organizações tenham alcance regional, como o SINE/IDT e o SEBRAE, é preciso que novas estratégias de divulgação alcancem e aproximem representações dos demais 26 municípios da Região, especialmente o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Tania Bacelar. **Governança para a Plataforma Ceará 2050**. Consórcio CEPLAM-PERSONAL, 2018. Disponível em: <http://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2018/10/ceara-2050-apresentacao-2050-governanca-tania-bacelar-ceplan-personal.pdf>. Acessado em: 19 de Jan. 2020.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n.39, p. 103-114, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. 1996.

DE OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 2, p. 273-288, 2006.

CEARÁ. **Plataforma Ceará 2050: Atividade 3. Elaboração da Visão de Futuro e Objetivos Estratégicos**. Instituto Publix, 2018. Disponível em:

http://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2019/01/ceara-2050-produto-3-3-visao_objetivos_indicadores metas_24-11.pdf. Acessado em: 19 de Jan. 2020.

HEALEY, P. **Collaborative planning: shaping places in fragmented societies**. London: Macmillan, 1997.

IPECE. **Perfil das Regiões de Planejamento Cariri – 2017**. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, 2017. Disponível em: http://www2.ipece.ce.gov.br/estatistica/perfil_regional/2017/pr_cariri_2017.pdf. Acessado em: 19 de Jan. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

OBSERVATÓRIO DAS CIDADES DO CARIRI. **5ª Edição do Boletim Informativo**. Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios, 2019. Disponível em:

https://issuu.com/ufca6/docs/5_edi_o_. Acessado em: 19 de Jan. 2020.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 2, p. 255-272, 2007.



POLÍTICAS PÚBLICAS EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DAS AGENDAS DE GOVERNO [2000-2018]

Laura Gusmão Ribeiro;

Selefe Gomes da Silva Neta;

Luciana Santana.



RESUMO

No âmbito Nacional, configura-se uma notável ampliação de avanços realizados em diversas esferas do conhecimento científico e tecnológico. CT&I no Brasil apresenta-se junto a um sistema de governança sistêmica, com instrumentos financeiros e as formas de avaliação similares a países que desenham e implementam políticas explícitas para estimular uma produção com supedâneos nestes estudos. Embora as atividades promovidas nas diversas áreas de CT&I sejam de grande relevância para a promoção de crescimento econômico, é relativamente recente o envolvimento mais direto de entes subnacionais, em especial, na formulação e implementação de políticas públicas voltadas a esta temática. Este trabalho busca analisar as Unidades Federativas, a partir do Ranking Nacional de Popularização da Ciência (2019), como estão apresentadas as Políticas Públicas, Programas e Ações voltadas a CT&I nos Estados. A partir de uma metodologia descritiva e não experimental, procuramos responder, ao analisar os dados colhidos nos Portais de Transparência, PPA's e LOA's: Como se configuram as políticas públicas de CT&I nos Estados? Há alterações no perfil das políticas ao longo dos governos? As políticas de CT&I tem se alterado ao longo dos governos ou tem se tornado uma política de Estado? Ter um diagnóstico mais preciso sobre a situação dos estados brasileiros pode fornecer elementos analíticos sobre o amadurecimento no processo de modernização (ou não) e qualidade das políticas públicas voltadas para a CT&I no país.

Palavras-chave: Ciência, Tecnologia e Inovação; Políticas Públicas; Executivo Subnacional.

INTRODUÇÃO

No âmbito Nacional, configura-se uma notável ampliação de avanços realizados em diversas esferas do conhecimento científico e tecnológico. CT&I no Brasil apresenta-se junto a um sistema de governança sistêmica, com instrumentos financeiros e as formas de avaliação similares a países que desenham e implementam políticas explícitas para estimular uma produção com supedâneos nestes estudos.

As políticas públicas nacionais voltadas a Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), desde seu processo de institucionalização, possuem suas bases, estruturas organizacionais, instrumentos financeiros e as formas de avaliação comuns a países que desenham e implementam políticas explícitas para estimular uma produção com supedâneos nestes estudos. Em meados do século XX, a ciência então apareceu como estratégia política afim de gerar uma força produtiva, merecendo assim, um lugar de prestígio nas políticas não só nacionais como subnacionais (VELHO, 2011).

Embora haja uma importante relevância as atividades promovidas às áreas de CT&I na promoção de um vertiginoso crescimento econômico, informação esta que já ocupa posição bastante consensual, é relativamente recente o envolvimento de jurisdições subnacionais, em especial, na formulação e implementação de políticas públicas voltadas a esta temática. Estas jurisdições subnacionais dispõem de menores instrumentos de intervenção comparativamente ao nível nacional, onde suas políticas públicas voltadas a CT&I possuem limitada aplicação (CAVALCANTI; FAGUNDES 2007), mas não podem ser desconsideradas na agenda dos governadores.

Como já sabido, existe forte correlação entre a fração do PIB investido em CT&I por um país e seu desenvolvimento geral. Essa fração vai de 2,6% para os países mais desenvolvidos do mundo a 0,1% para os menos desenvolvidos. Não é difícil especular que haja algum processo de retroalimentação entre essas variáveis, pelo qual investimentos levam a desenvolvimento e este a mais investimentos (KUPPERMAN, 1994).

Nos estudos sobre políticas públicas, portanto, é necessário analisar como governos produzem políticas nesta área para que seja eficazes e produtivas. Além disso, o compromisso maior deve ser em transformá-las em políticas de Estado e não políticas que atendam aos interesses apenas daquele governo responsável por sua elaboração. Neste sentido, é fundamental que as instituições e sua burocracia estejam estruturadas e realizem toda a formulação, implementação e avaliação dos seus resultados com objetivos e metas elaborados estruturados. Para que isso seja possível, é necessário um planejamento adequado.

De acordo com Oliveira (2006) “O planejamento em políticas públicas tem de ser visto como um processo e não um produto técnico”. Ou seja, as estratégias escolhidas para incorporar os interesses envolvidos em uma política pública precisam ser bem esclarecidas e envolver diversos atores. No processo de implementação é preciso compreender um espectro mais amplo desde seu planejamento, identificar as dificuldades, perspectivas de alcance no longo prazo. Para alcançar bons resultados perante a sociedade, torna-se imprescindível organização e planejamento para definição de metas e ter um controle da situação burocrática unindo diversas instituições e atores estratégicos. Ademais, para que as políticas sejam positivas, o envolvimento tanto da autoridade quanto da população é imprescindível para transparência e controle e posição social perante as atividades do governo.

Este trabalho busca analisar as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação na esfera subnacional. Para a escolha dos estados serão considerados os dez estados mais bem avaliados no Ranking Nacional de Popularização da Ciência de 2019, a saber: Santa Catarina, Pernambuco, Minas Gerais, Rondônia, Rio de Janeiro, Alagoas, Maranhão, São Paulo e Mato Grosso do Sul. Busca-se, desta maneira, responder às seguintes questões: Quais são, como se configuram e como estão sendo priorizadas as Políticas Públicas, Programas e Ações voltadas a CT&I no âmbito estadual? Há alterações no perfil das políticas ao longo dos governos? As políticas de CT&I tem se alterado ao longo dos governos ou tem se tornado uma política de Estado?

Após o grande enfoque nas disputas eleitorais do ano de 2018 para os cargos preenchidos pelos governadores, pouco veremos falar adiante dos trabalhos realizados por aqueles que os ocuparam anteriormente, visto que a taxa de renovação para os executivos subnacionais foi cerca de 70,3%, dado este que também reverbera na mudança estrutural em nosso Governo Federal com o novo presidente eleito Jair Bolsonaro (PSL). É sabido em senso comum que o investimento em educação, ciência e tecnologia é fundamental para o crescimento do país, porém, para além deste consenso social, é também fundamental saber quais os meios para este florescimento.

Nosso trabalho, portanto, é retomar a discussão anterior sobre o que foi feito pelas nove gestões de governo nos Estados do Nordeste brasileiros, analisando em perspectiva comparada e com um enfoque explorativo de dados secundários, se houve um crescimento em relação aos repasses de verbas destes Estados às Secretarias de Ciência, Inovação e Tecnologia e a programas relacionados a CT&I afim de observar se efetivou uma preocupação destes governos para com estas questões, juntamente a quais propostas foram utilizadas para possíveis aumentos e se as mesmas foram impostas eficientemente para chegar a uma melhoria social que vise tanto a produção científica como a sua utilização tanto nos governos quanto socialmente.

As políticas públicas nacionais voltadas a Ciência, Inovação e Tecnologia, desde seu processo de institucionalização, possuem suas bases, estruturas organizacionais, instrumentos financeiros e as formas de avaliação comuns à países que desenham e implementam políticas explícitas para estimular uma produção com superâneos nestes estudos. Em meados do século XX, a ciência então apareceu como estratégia política afim de gerar uma força produtiva, merecendo assim, um lugar de prestígio nas políticas não só nacionais como subnacionais (Velho, 2011).

Embora haja uma importante relevância as atividades promovidas às áreas de CT&I na promoção de um vertiginoso crescimento econômico, informação esta que já ocupa posição bastante consensual é relativamente recente o envolvimento de jurisdições subnacionais em especial, na formulação e implementação de políticas públicas voltadas a esta temática. Estas jurisdições subnacionais dispõem de menores instrumentos de intervenção comparativamente ao nível nacional, onde suas políticas públicas voltadas a CT&I possuem limitada aplicação (Cavalcanti; Fagundes 2007).

E como então entender, inicialmente, os programas e políticas relacionadas a esta temática? Segundo a Constituição Federal de 1988, há três instrumentos pré-estabelecidos que possibilitam previsão e controles por parte do Executivo Subnacional: Os Planos Plurianuais (PPA'S) no qual estabelece as diretrizes, metas e objetivos da administração pública, vigentes por quatro anos e utilizados como objetos de planejamentos a médio prazo, como também a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), na qual identifica-se quais ações terão prioridades ao serem executadas durante o regime e a Lei Orçamentária Anual, que viabiliza a execução do plano de trabalho ao decorrer do ano em questão, onde traz em seu bojo a receita e a despesa da política econômica financeira do Estado em suas respectivas áreas.

Diante disto, nossa questão primordial por consequência, é saber em quais níveis esta temática se torna questão pertinente nos antigos Planos de Governo (2014). Para a concretude deste trabalho, utilizaremos os referidos documentos de cada Estado Nordeste neste período juntamente as suas respectivas dados coletados, para a partir destes dados e questões apresentadas anteriormente saber se esta temática foi trabalhada e concretizada. Estes dados secundários foram em suma extraídos por meio de Web Scraping - Portal da Transparência dos nove Estados Nordesteiros, juntamente do site do TSE - através do Balanço Orçamentário Anual dos Governos.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

As políticas Públicas voltadas a Ciência, Inovação e Tecnologia podem ser compreendidas a partir de uma análise de dois conjuntos de fatores. O primeiro, a partir das alternativas disponíveis em oposição a diferentes realidades sobre as quais se pretende intervir e a segunda, na qual envolve os diversos interesses associados na tomada de escolha do Executivo.

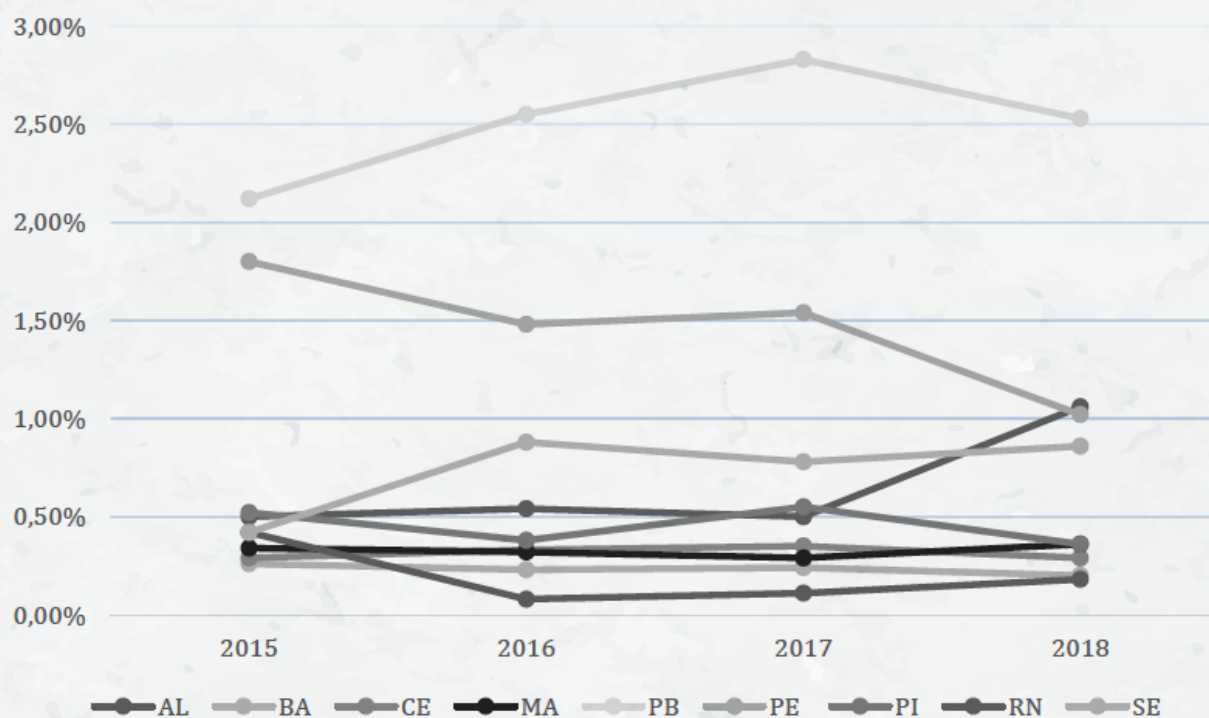
De forma geral, as proposições de políticas tendem a enfatizar a necessidade de maiores níveis de investimentos públicos na área em decorrência da importância das mesmas na influência do desenvolvimento econômico, a destinação de recursos para as pesquisas, principalmente através das fundações de amparo e também devido a promoção da interação conhecimento e mercado, onde podemos observar um expressivo investimento privado nas ações voltadas a CT&I.

Em nosso trabalho, focamos em analisar como que se deu o tratamento para a matéria de Políticas Públicas em CT&I nos Planos de Governo, PPA's, como também, observar o quanto o Executivo subnacional repassou para a Secretaria responsável pela temática em relação as despesas correntes. Por se tratar de um estudo exploratório dos dados, procuramos apenas observar as despesas de cada Estado, nos anos de 2015 a 2018, voltados às secretarias que tratam desta matéria.

Por se tratar de valores pré-estabelecidos, procuramos também fazer um comparativo através dos gastos e dispêndios realizados por cada governo nestas áreas através do portal da transparência. De acordo com o portal, o que foi disponibilizado às secretarias foram valores extremamente precisos e próximos ao que fora

planejado. Os valores também compactuam com as percentagens previamente estabelecidas nas constituições estaduais, onde suas respectivas cotas voltadas a CT&I chegam a 2% do orçamento total do Estado.

Gráfico 1 – Progressão Percentual Das Despesas Em CT&I Nos Estados Do Nordeste Em Relação Ao Total Do Orçamento Do Estado



Fonte: Elaboração Própria

Neste gráfico em questão, procuramos observar o quanto cada Estado do Nordeste disponibilizou às suas respectivas Secretarias responsáveis por esta pasta. O resultado nos mostrou que apenas a Paraíba e Alagoas tenderam a um crescimento em relação aos investimentos. Contudo, esta discrepância em relação aos demais Estados poderia ser apenas um reflexo da organização institucional, visto que algumas das Unidades Federativas possuíam superintendências com diversas pastas em seu bojo, e conseqüentemente, tendem a um maior repasse de verbas como demonstra a tabela a seguir.

Tabela 1 – Distribuição dos tipos de secretaria de CT&I entre os estados no Nordeste em exclusivas, mista com outras áreas e mista sem menção à CT&I

ESTADOS	SECRETARIAS
Alagoas	Secretaria Exclusiva
Bahia	Secretaria Exclusiva

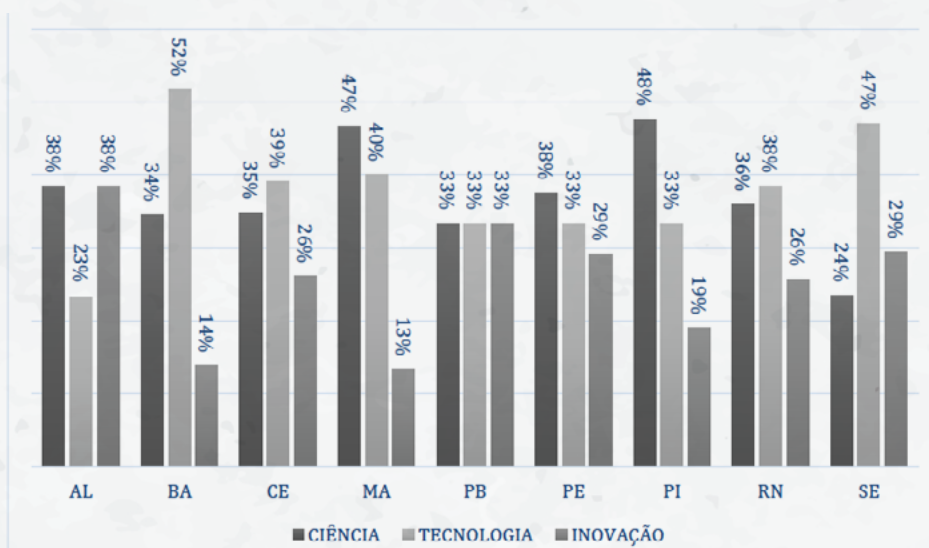
ESTADOS	SECRETARIAS
Ceará	Secretaria Exclusiva
Maranhão	Mista com outras áreas
Paraíba	Secretaria Exclusiva
Pernambuco	Secretaria Exclusiva
Piauí	Mista sem menção a CT&I
Rio Grande do Norte	Mista sem menção a CT&I

Fonte: Elaboração Própria

Diante disto, Piauí e Rio Grande do Norte possuíam Secretarias cuja temática de CT&I só fora encontrada em virtude de análises nos documentos (PPA'S e LOA'S), mostrando assim que não há um foco necessariamente destes Estados a esta matéria. Já no Maranhão, outro estado que não possuía uma secretaria exclusiva a CT&I, contudo, houve uma preocupação do estado para com a temática isolando-a das demais questões, podendo assim, produzir trabalhos específicos para estas áreas.

Contudo, como estariam dispostas as propostas de políticas públicas, programas e ações voltadas a CT&I? A fim de responder esta pergunta, quantificamos, a partir de uma leitura dos nove Plano Plurianuais, quantas proposituras falavam de Ciência, Tecnologia e Inovação separadamente. Os resultados nos mostraram que em grande parte dos Estados, há um balanceamento entre as questões trabalhadas, como é o caso da Paraíba. Diferentemente destes, três casos aparecem discrepantes: A Bahia, onde 57% é voltada, no PPA, para a tecnologia, no Piauí, onde 48% é voltado para a ciência, e em Sergipe, onde 47% é voltado para a Tecnologia.

Gráfico 2 – Quantificação das ações voltadas a área de CT&I a partir dos PPA'S

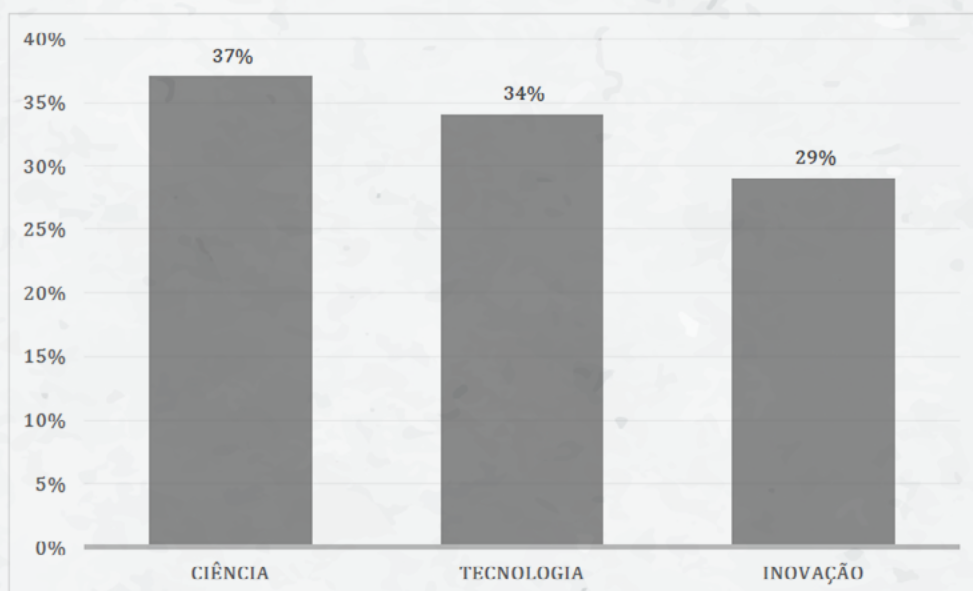


Fonte: Elaboração Própria

Classificamos qualitativamente por inovação, as ações voltadas à temática onde privilegiam a modernização e a ampliação da infraestrutura de CT&I, o aperfeiçoamento, a capacidade de processamento, além de práticas voltadas a promoção entre o diálogo dos centros de pesquisa para com os setores produtivos e a interesses de ações comuns na consolidação de ideias científicas e tecnológicas(OCDE, Manual de Oslo, 2005). Por Tecnologia, as atividades relacionadas à sistemas e símbolos visando a construção de produtos, métodos, obras ou fabricações por meio de um conhecimento sistematizado, que impliquem em impactos socioeconômicos (Vargas, 1994). Já por Ciência, o desenvolvimento de técnicas e conhecimento de fenômenos e teorias, associada a publicações (Vaz; Fagundes; Pinheiro; 2009).

Em virtude disto, condensamos todas as propostas de ações e políticas voltadas a CTI, produzidas em todos os PPA'S. Isto nos mostra que, nos nove estados Nordestinos, de todo o conjunto entre os documentos, 37% versam sobre a matéria de ciência, mostrando-se como o grande foco das unidades federativas do Nordeste. Em contraposto, tecnologia aparece nos registros com um total de 34% enquanto 29% versam sobre Inovação.

Gráfico 3 – Quantificação das propostas dos PPA's para a área de CT&I



Fonte: Elaboração Própria

Devido a estes dados, fizemos mais uma análise qualitativa, desta vez, voltadas aos planos de governo apresentados ao TSE em 2014, e as Propostas dos reeleitos no Nordeste, a fim de sabermos se continuaram com o enfoque anterior. Com os mesmos conceitos anteriormente apresentados, classificamos o teor das propostas em virtude do maior número de atividades relacionadas a qualquer uma das áreas.

Tabela 2- Tipificação das Propostas de Governo dos Estados em Ciência, Tecnologia ou Inovação

ESTADOS	GOVERNADOR	TEOR DAS PROPOSTAS
AL	Renan Filho (MDB)	Ciência
BA	Rui Costa (PT)	Tecnologia
CE	Camilo Santana (PT)	Ciência
MA	Flávio Dino (PCdoB)	Inovação
PB	Ricardo Coutinho (PSB)	Inovação
PE	Paulo Câmara (PSB)	Tecnologia
PI	Wellington Dias (PT)	Ciência
RN	Robinson farias (PSD)	Ciência
SE	Jacson Barreto (MDB)	Ciência

Fonte: Elaboração Própria

Contudo, em nossa pesquisa houvera mais uma inquietação. E em relação aos Estados em que houve reeleição? O foco das propostas, ações ou políticas voltadas a uma destas áreas se mostrou o mesmo? Examinamos assim as propostas de governo apresentadas ao TSE em 2018, no qual, dos nove estados Nordestinos, seis deles obtiveram reeleições.

Tabela 3- Tipificação das propostas de governo dos Reeleitos

ESTADOS	GOVERNADOR	TEOR DAS PROPOSTAS
AL	Renan Filho (MDB)	Ciência
BA	Rui Costa (PT)	Tecnologia
CE	Camilo Santana (PT)	Ciência
MA	Flávio Dino (PCdoB)	Tecnologia
PE	Paulo Câmara (PSB)	Inovação
PI	Wellington Dias (PT)	Inovação

Fonte: Elaboração Própria

Consequentemente, observamos com os mesmos critérios que os demais para analisar os documentos e fazer uma análise do teor das propostas, onde, após as constatações, averiguamos que apenas Maranhão, Pernambuco e Piauí não continuaram com o mesmo foco nas propostas de governo do período anterior.

CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, discute-se como os Executivos subnacional tratou das matérias relacionadas a CT&I em seus planos de governo e o quanto fora dispendido com a temática ao longo dos quatro últimos anos. De fato, a promoção de políticas públicas voltadas a Ciência, Inovação e Tecnologia visava promoção de um processo de maximização do bem-estar social através do fomento em ações e programas que impulsionem a implantação destes instrumentos.

Um aspecto que, tanto nos PPA'S quanto nos Planos de Governo e LOA's apareceram com maestria, foram a atuação das Fundações (FAPEAL, FAPESB, FUNCAP, FAPEMA, FAPESQ, FACEPE, FAPERN, FAPEPI e FAPI-TEC), onde grande parte das verbas foram destinadas as mesmas, a fim de promover a ampliação da produção acadêmica. Também houvera uma preocupação, em Estados como a dilatação dos parques tecnológicos.

Outra figura que da mesma forma possui relevância devido as repetitivas vezes que aparecem, foram as empresas privadas. Indubitavelmente, os nove Estados procuraram em seus documentos, construir uma conexão, seja no que já fora produzido seja o auxílio a produção de mecanismos para o suporte destas entidades. Contudo, o principal foco dos nove estados nordestinos fora mesmo com o suporte a bolsas de pesquisa.

Mesmo analisando os valores gastos, através do Balanço Orçamentário Anual dos Governos, não podemos afirmar que houve ou não um aumento dos investimentos nestas áreas, visto que diversas variáveis implicam no crescimento ou decréscimo do valor bruto. Contudo, de maneira satisfatória, procuramos trabalhar com a análise qualitativa dos documentos disponibilizados para promover esta discussão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 1, p. 77-87, 2007.

AMORIM, I. T. A institucionalização do plano plurianual (PPA): Um estudo no governo federal brasileiro nos períodos 2000-2003 e 2004-2007. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de São Paulo - USP. São Paulo. 2016.

BOHN, Simone R. (2005). Política comparada: um mapeamento do debate entre propostas teóricase metodologias de pesquisa alternativas. BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. Nº 59, páginas 61-80.

BORGES, M. N. (2011). As fundações estaduais de amparo à pesquisa e o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação no Brasil. Revista USP.

CABRAL, Luiz Antonio P. Planos de desenvolvimento de Alagoas 1960-2000. UFAL: Edufal, 2005. CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira; FAGUNDES, Maria Emília Marques. (2007). Formulação de políticas de ciência, tecnologia e inovação em nível subnacional: Isomorfismo e aderências as realidades regionais. Journal of Technology Management & Innovation, p. 136- 147.

FERREIRA, Brancolina; FREITAS, Rogério Edivaldo. Programas de Inovação e Tecnologia 2004 e 2005. In: NEGRI, João Alberto; KUBOTA, Luis Claudio. Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica no Brasil. IPEA, 2008, p.107-146.

FARIA, Carlos A.P. (2003) "Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº. 51, fevereiro.(pp. 21-29).

LEMOS, D. d. & CÁRIO, S. A. (2013) A Evolução das Políticas de Ciência e Tecnologia no Brasil e incorporação da Inovação. *Conferência Internacional LALICS*, (p.1-19). Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. DAS POLÍTICAS A POLÍTICA DE ESTADO: REFLEXÕES SOBRE A ATUAL AGENDA EDUCACIONAL BRASILEIRA. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337,

2011. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 janeiro 2020.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 1, p. 273-288, 2006.

VALENTIM, M. L. (2002). Informação em ciência e tecnologia: Políticas, Programas e ações governamentais – uma revisão de literatura. *Ci. Inf.* P.92-102.

VELHO, Léa (2011). Conceitos de Ciência e a Política Científica, Tecnológica e de Inovação. *Sociologias*, 128-153.



Produção Tecnológica nos Cursos Superiores de
Tecnologia em Gestão Pública: desafios, inovações
e aprendizagens nos TCC

*Final Products in Public Management
Undergraduate Technical Programs: challenges,
innovations, and learning*

Lys Maria Vinhaes Dantas

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

lys@ufrb.edu.br

Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

doraliza.monteiro@ufrb.edu.br

Edgilson Tavares de Araújo

Universidade Federal da Bahia

edgilson@gmail.com



RESUMO

Neste artigo são analisados os desafios, aprendizagens e inovações na materialização dos processos de formação tecnológica em gestão pública. Em seguida, as produções na modalidade TCC-produto, defendidas no Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública (CSTGP) da UFRB, são examinadas qualitativamente. Com a ampliação do Campo de Públicas, o foco tem sido na estruturação dos bacharelados, porém, há ampla expansão dos CST ofertados por instituições públicas e privadas no Brasil. Os resultados apontam desafios para docentes-orientadores dos TCC-produtos, tais como a definição dos critérios de avaliação, formação docente e disposição para orientação, e, para os discentes, a disponibilidade de tempo, acesso a dados e estabelecimento de parcerias. As avaliações dos TCC-produtos mostram que a maioria demonstra potencial inovador e aplicabilidade na Gestão Pública e que o curso da UFRB contribui para o Campo de Públicas no Brasil ao ampliar as possibilidades de produtos, bem como definir critérios específicos avaliativos por modalidade. Para os estudantes, os processos situam a atuação profissional do tecnólogo em Gestão Pública.

Palavras-chave: Formação tecnológica; TCC-produtos; Gestão Pública

ABSTRACT

Undergraduate Technical Education is faced with the challenge of, on one hand, being responsible for work-focused training and, on the other, keeping the same high standards found in academic programs. In this paper, we argue the role of the students' nontraditional final products (TCC-produto) in meeting both, with innovative approaches and professional learning. First, it presents an inventory of various types of TCC, adopted by public management undergraduate technical programs offered by Brazilian institutions (classroom education). Then, the article describes the findings of a qualitative research based on deliverables elaborated by students of the Public Management Undergraduate Technical Program (CSTGP) offered by the Federal University of Recôncavo da Bahia (UFRB). This article finds there are challenges for professor-advisors who wish to use these nontraditional TCCs, such as defining success criteria, so they may be evaluated fairly. There are also challenges for the student body, such as finding time to devote to these products, as well as access to data and to partners. The assessment of the TCC defended by UFRB students shows they have innovation potential and that they also serve to showcase how a technical degree can ultimately lead to a career in the public policy management field.

Keywords: undergraduate technical programs; under graduation deliverables; public management

INTRODUÇÃO

A expansão dos cursos superiores de tecnologia (CST) no Campo de Públicas é um fenômeno considerável a partir dos anos 2000, havendo atualmente 322 graduações tecnológicas em Gestão Pública (presenciais e a distância), autorizadas pelo MEC e em atividade (E-MEC, 2019). Apesar disso e dos avanços com as Diretrizes Curriculares Nacionais de Administração Pública (Resolução MEC/CNE/CES nº. 1, de 13/01/2014), que traz orientações explícitas para os cursos de bacharelado, ainda existe um limbo quanto ao que vem distinguir os tipos de graduações no Campo. Talvez pela própria formação tecnológica nas Ciências Sociais e Humanas impor desafios, uma vez que as acepções do que vem a ser tecnologia para além da lógica cartesiana não possuem consensos mínimos, ou quem sabe, estão em processo de mutação, construção e aprendizagem.

Deste modo questiona-se cada vez mais: o que de fato é tecnologia no campo das Ciências Sociais Aplicadas e, especificamente, na gestão pública? O que distingue uma produção científica-acadêmica-tradicional de uma produção científica- tecnológica-inovadora? Que grau de multi/interdisciplinaridade essa produção requer? Isso remete a (re)pensar formas de ensino-aprendizagem voltadas para a aplicabilidade prática e reflexiva dos conhecimentos e o desenvolvimento de produtos tecnológicos no Campo de Públicas. Principalmente nesse campo multiparadigmático em que se convive com a imbricação entre lógicas burocráticas, normativas, prescritivas, substantivas e políticas, em que criar e educar tecnologicamente não é tarefa fácil.

Considerando as especificidades que devem existir nos processos formativos dos CST, este trabalho objetiva analisar os desafios, aprendizagens e inovações para a materialização dos processos de formação tecnológica em gestão pública a partir da análise da adoção de TCC- produtos e da produção tecnológica do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (CSTGP-UFRB) nos semestres 2014.2 a 2019.2.

Os TCCs são importantes produções geradas ao final dos cursos, principalmente pelos objetivos de oportunizar aos alunos uma reflexão teórico-prática, a partir dos fundamentos oferecidos nas disciplinas durante a formação; de fomentar o espírito investigativo como forma de compreensão e solução de problemas na gestão pública; de incentivar a aprendizagem pela prática, contribuindo para que o egresso se dedique à sua educação continuada; e de contribuir para o desenvolvimento de tecnologias de gestão pública que possam ser propostas, testadas e/ou (re)aplicadas.

Há, na literatura, alguns trabalhos que discutem o TCC para a formação, a exemplo de Almeida e Leal (2015), que apresentam características dos trabalhos de conclusão na área de Contábeis em Minas Gerais; Hartz e Schlatter (2016), que relatam a utilização da metodologia ativa *team based learning* em turmas de administração e publicidade e propaganda, Guedes e Guedes (2012), que analisam a avaliação feita por estudantes de um determinado curso de Medicina sobre o TCC; ou vários que lidam com os inventários de TCC de determinados cursos, mas nenhum que tivesse lidado com os produtos adotados por cursos tecnológicos em formato produto.

Tradicionalmente, os TCCs são apresentados em formato monográfico, seguindo a estrutura prevista pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Neste formato, os concluintes apresentam ora resultados de pesquisa, ora levantamentos bibliográficos sobre o tema escolhido. Este formato atende alguns bacharelandos, mas é limitante para cursos que têm relação com a prática mais estruturante, como aqueles da Educação do Campo, os cursos nas áreas de Artes e Cinema, e os tecnológicos, para mencionar alguns.

Mesmo quando as normas e regulamentos das instituições preveem outros formatos de TCC, como artigos, projetos de intervenção, planos, relatórios e outros, sua adoção não é simples e isto não só na graduação, como pode ser visto na discussão proposta por Pasqualli, Vieira e Castaman (2018), sobre produtos para o mestrado profissional em educação profissional e tecnológica. Além disso, os professores avaliadores apresentam, em boa medida, um estranhamento aos formatos dos produtos, com consequente dificuldade para avaliar os trabalhos e, eventualmente, com resultados mais baixos para os alunos que desafiaram o modelo tradicional. Os orientadores podem sentir-se inseguros quando a Instituição/Colegiado, além da “permissão” para o uso do formato produto, não oferece uma indicação de como estabelecer cada formato. Os alunos às vezes optam por apresentar um TCC-produto por entenderem que será mais fácil que elaborar uma monografia tradicional e encaram o desafio de construir um produto muitas vezes mais demandante em termos de tempo, recursos e diálogo com as teorias e experiências que serão base para o formato escolhido. A orientação, nesses casos, deve ficar atenta à possibilidade de desistência ou de reprovações semestrais decorrentes de que o aluno usa tal estratégia para obter mais tempo.

Em cursos de tecnologia em Gestão Pública, não é diferente.

As graduações tecnológicas em gestão pública são como caleidoscópios, a depender do giro forma novos fractais que ora se movem em direção à formação mais “puramente acadêmica”, ora para “técnica-tecnológica”. Buscar um equilíbrio assentado na interdisciplinaridade para a formação tecnopolítica é, talvez, o desafio constante desses cursos. (ARAÚJO, 2021)

Por isso, além dos TCCs em formato monográfico, é fundamental acolher e definir os tipos de TCC-produto aceitos por cada curso, mas também estar aberto a novos tipos. Conseqüentemente, é necessário definir “o mínimo apresentável” a cada produto, o barema a adotar, se há precisão de acompanhamento do produto com uma nota técnica ou se, por si, o TCC-produto é suficiente para ser avaliado. Os orientadores e colegas também precisam pensar sobre a relação entre o Curso e a Comunidade, desenvolvimento de patentes, uso posterior do produto e possibilidade de desenvolvimento do TCC em parceria com outras áreas do conhecimento: um aluno no papel do tecnólogo em Gestão Pública e outro(s) assumindo aspectos do produto cujo desenvolvimento está fora do escopo da formação em Gestão. É o caso, por exemplo, da possibilidade do desenvolvimento de um TCC_documentário, em que a parceria entre um aluno de Gestão Pública e outro de Cinema pode resultar em um produto mais refinado e apurado e, ao mesmo tempo, o processo avaliativo identifica, sem problema, as autorias no produto.

Este artigo deriva de uma pesquisa sobre TCC-produtos. Como primeira etapa, foi feito um debate teórico-conceitual sobre o que vem a ser produção tecnológica no Campo de Públicas. Na sequência, foram identificadas e analisadas qualitativamente 28 experiências de trabalho de conclusão de curso (TCC) em formato produto, defendidas e aprovadas entre os semestres 2014.2 a 2019.2 no CSTGP-UFRB. Na análise dos TCC produtos, foram buscadas suas especificidades e características, o caráter tecnológico (inovador ou não), a aplicabilidade para o público-alvo definido e a (in) adequação dos baremas adotados.

Neste panorama, espera-se que este trabalho contribua com a discussão sobre os processos de formação tecnológica em gestão pública no Brasil, trazendo reflexões sobre a produção científica-tecnológica-inovadora a partir das formas de ensino-aprendizagem de um curso superior de tecnologia.

Este texto tem mais três seções, além desta Introdução. A seção 02 discute o lugar dos TCC nos cursos superiores de tecnologia em Gestão Pública, argumentando que esta atividade contribui enormemente para a aproximação da teoria e da prática. Em seguida, é detalhada a utilização do TCC-produto pelo CSTGP-UFRB, apontando para os desafios e as aprendizagens ao longo dos cinco anos de sua implementação. O texto é finalizado com uma síntese dos principais desafios, inovações e aprendizagens encontradas.

O TCC NOS CURSOS TECNOLÓGICOS EM GESTÃO PÚBLICA: UM CAMINHO PARA QUE O CARÁTER TECNOLÓGICO DA FORMAÇÃO SE CONCRETIZE?

A educação profissionalizante no Brasil não é nova. Também não são novas as discussões que envolvem as dicotomias trabalho x pensamento e, no ensino médio, entre a educação propedêutica, que prepara para

a educação superior, e a educação técnica – profissionalizante, que visa o mercado de trabalho. No nível superior, os debates se voltam para os cursos superiores de tecnologia (CST) e os mestrados e doutorados profissionais, ainda infelizmente marcados por um renitente preconceito, em parte fruto da não atualização dessas discussões.

Com carga horária inferior àquela observada para os bacharelados e licenciaturas voltados, os CSTs tiveram sua expansão nas duas últimas décadas decorrente das pressões socioeconômicas pela redefinição da educação profissional e superior tendo foco em um nicho determinado no mercado de trabalho, formando trabalhadores em menor espaço de tempo que os cursos tradicionais existentes. Somava-se a isso a necessidade de atender à diversificação e às especificidades de tarefas e competências requeridas para o exercício das novas profissões do atual mundo do trabalho (SILVA, 2016).

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), de 2007 a 2012, foi o grande indutor nesse processo, pois possibilitou expansão e interiorização do ensino superior no Brasil, trazendo propostas inclusivas e processos formativos menos tradicionais. Neste Programa, estava incluído um forte estímulo para a criação de cursos inovadores, que fossem preferencialmente noturnos e, entre estes, a prioridade para os Bacharelados Interdisciplinares e os CST em diversas áreas.

A estrutura legal que favoreceu os CSTs é advinda da Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (LDB 9394/96), que favorece a flexibilização dos formatos de oferta de educação e situa os CSTs, no eixo de formação profissional e tecnológica, como nível superior. Nesse sentido, os CST adotaram o modelo vigente no País a partir de 2002, com a Resolução CNE/CP 03, de 18 de dezembro, que instituiu as “Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a organização e o funcionamento dos cursos superiores de tecnologia”. Desde o seu primeiro artigo, a Resolução deixa claro que a educação tecnológica “objetiva garantir aos cidadãos o direito à aquisição de competências profissionais que os tornem aptos para a inserção em setores profissionais nos quais haja utilização de tecnologias”. São, portanto, duas questões identitárias: as competências profissionais e o uso de tecnologias.

No seu art. 2º, a mesma Resolução define como objetivos dos CST:

Art. 2º Os cursos de educação profissional de nível tecnológico serão designados como cursos superiores de tecnologia e deverão:

- I. - incentivar o desenvolvimento da capacidade empreendedora e da compreensão do processo tecnológico, em suas causas e efeitos;
- II. - incentivar a produção e a inovação científico-tecnológica, e suas respectivas aplicações no mundo do trabalho;
- III. - desenvolver competências profissionais tecnológicas, gerais e específicas, para a gestão de processos e a produção de bens e serviços;
- IV. - propiciar a compreensão e a avaliação dos impactos sociais, econômicos e ambientais resultantes da produção, gestão e incorporação de novas tecnologias;
- V. - promover a capacidade de continuar aprendendo e de acompanhar as mudanças nas condições de trabalho, bem como propiciar o prosseguimento de estudos em cursos de pós-graduação;

- VI. - adotar a flexibilidade, a interdisciplinaridade, a contextualização e a atualização permanente dos cursos e seus currículos;
- VII. - garantir a identidade do perfil profissional de conclusão de curso e da respectiva organização curricular. (Resolução CNE/CP 03, Art. 2º).

Certos verbos e expressões adotados na Resolução CNE/CP 003/2002 são interessantes por estarem associados não apenas ao como fazer, mas ao pensar sobre o como fazer, o que, em alguma maneira, não sustenta a dicotomia trabalho x pensamento já mencionada. Por exemplo, os objetivos dos CST abrangem compreender o processo tecnológico (causas e efeitos), incentivar a produção científico-tecnológica (e não apenas a manutenção do que está posto), avaliar impactos sociais, econômicos e ambientais decorrentes das tecnologias, etc. Nesta direção, Silva (2016, p. 24) aponta que os CST, além de buscar atender a demandas de mercado por suas especificidades dentro de determinadas áreas de conhecimento, têm como objetivo, por meio de seus projetos pedagógicos e suas metodologias de ensino-aprendizagem, “desenvolver o saber, saber fazer e saber ser (conhecimentos, habilidades, atitudes/valores)”.

Por outro lado, na mesma Resolução, o uso das tecnologias define o eixo no qual é alocado um CST. Até o momento, de acordo com o Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia, de 2016, são treze eixos. Os CST em Gestão Pública compõem o Eixo Gestão e Negócios. De acordo com o MEC (2016), o perfil profissional do Tecnólogo em Gestão Pública define o egresso como alguém que:

Diagnostica o cenário político, econômico, social e legal na totalidade da gestão pública. Desenvolve e aplica inovações científico-tecnológicas nos processos de gestão pública. Planeja, implanta, supervisiona e avalia projetos e programas de políticas públicas voltados para o desenvolvimento local e regional. Aplica metodologias inovadoras de gestão, baseadas nos princípios da administração pública, legislação vigente, tecnologias gerenciais, aspectos ambientais e ética profissional. Planeja e implanta ações vinculadas à prestação de serviços públicos que se relacionam aos setores e segmentos dos processos de gestão. Avalia e emite parecer técnico em sua área de formação. (BRASIL, 2016, pg. 44) (grifos nossos)

Novamente, o documento se refere a um perfil profissional que une pensamento crítico - (desenvolver, planejar, avaliar, diagnosticar) e trabalho (implantar, supervisionar, emitir).

Toda a base legal voltada para os CST atesta seu caráter teórico-prático, indissociável, e aposta na produção de tecnologias (e não só sua aplicação), esperançosamente de caráter inovador. Interessantemente, por outro lado, essa base legal não exige obrigatoriedade de estágio, atividades complementares (AC) ou de defesa de trabalho de conclusão de curso (TCC), como parte da carga horária mínima para a formação tecnológica. Caberá aos colegiados de curso e suas instituições definirem se e como cada curso adotará estágio, as AC e o TCC, computando suas horas além do mínimo requerido para a formação. No caso dos CST em Gestão Pública, a carga horária mínima é de 1600 horas.

Estágio, AC, as atividades práticas, o projeto integrador e TCC, todas facultativas para o delineamento de cursos do eixo Gestão e Negócios, são justamente atividades que aproximam a teoria da prática e que favorecem a proposição de tecnologias em Gestão Pública. Muitos CST-Gestão Pública no Brasil os adotaram como elementos formativos. Nesse sentido, chamamos a atenção para a necessidade da formação e aprendizagem em tecnologia de gestão pública caminharem juntas, indo além das questões cognitivas individuais, mas sendo um processo social implicado em experiência, ações, práticas e soluções voltadas para o fortalecimento da democracia e do *ethos* republicano. Frente à complexidade dos problemas públicos e das especificidades

necessárias aos instrumentos de gestão pública, a multi / interdisciplinaridade nos processos formativos se faz mister. O TCC poderia ter diversos formatos, como o próprio Parecer CNE/CP 436/2001, anterior à Resolução das Diretrizes Nacionais, já argumentava:

Para a concessão de diploma poderia ser opcional a apresentação de trabalho de conclusão de curso, podendo ser desenvolvido sob a forma de Monografia, Projeto, Análise de Casos, Performance, Produção Artística, Desenvolvimento de Instrumentos, Protótipos, entre outros, de acordo com a natureza da área profissional e os fins do curso. (BRASIL, 2001, p.10)

Os diversos tipos de trabalho de conclusão de curso são um momento privilegiado no qual o aluno, sob orientação atenta, pode propor, avaliar ou ajustar tecnologias. Contudo, as perguntas que incomodam na condução desse estudo permanecem: o que de fato é tecnologia no campo das Ciências Sociais Aplicadas e, especificamente, na Gestão Pública? O que distingue uma produção científica-acadêmica-tradicional de uma produção científica-tecnológica-inovadora? Que grau de multi/interdisciplinaridade essa produção requer? As respostas – ainda em investigação – passam pelas discussões sobre currículo e sobre o ensino em Gestão Pública.

Vários textos têm sido produzidos sobre tecnologia em Gestão Pública (SANT’ANNA, 2009; BALBE, 2014; BARBOZA, KRONEMBERGER, 2019), mas a atrelam ao uso de tecnologias da informação e comunicação, ou *software* e *hardware* na Gestão e não necessariamente a tecnologias da Gestão em si. A própria Rede de Inovação no Setor Público (InovaGov) dá destaque ao uso das TIC.

No entanto, entendemos que tecnologias de Gestão Pública **dizem respeito aos processos de aprendizagem-ensino adquiridas a partir das experiências públicas sobre conhecimentos e práticas interdisciplinares em torno da análise de problemas, mediações, instrumentos e possíveis soluções**. Requerem, assim, não apenas o repasse de saberes disciplinares consolidados, mas a desafiadora construção, preferencialmente coletiva, de conhecimentos interdisciplinares em torno da gestão pública em seus aspectos internos e externos, do Estado, da sociedade civil e das políticas públicas. Podem ser consideradas tecnologias de gestão pública os processos e métodos gerenciais em seus (re)desenhos, manuais, guias, materiais educacionais, produções audiovisuais, *sites*, *blogs*, aplicativos, *softwares*, relatórios de pesquisa aplicados à tomada de decisão, projetos de lei, entre outros produtos tangíveis e intangíveis criados a partir de pesquisa científica-tecnológica, que sejam aplicados à esfera pública. Para isso, é preciso que haja uma mudança nos sentidos das formações e que estes tenham forte implicação e comprometimento com o desenvolvimento dos territórios nos quais ocorrem. Enfim, estão voltadas para o desenvolvimento de técnicas, conhecimentos, métodos, novos olhares, dentre outros, próprios da Gestão Pública, em todas as suas especificidades, e não necessariamente à adoção de TICs e outros. Como disse Paes de Paula:

[...] tentamos defender que a Administração Pública tem uma lógica própria, requerendo o desenvolvimento de técnicas de gestão adequadas, além de uma formação específica para os gestores públicos. Isso desafia os governantes e pesquisadores a realizarem uma combinação entre a administração e a política, humanizando o management e preservando o caráter crítico das ciências sociais. (PAES DE PAULA, 2005, pg. 47)

De acordo com Baumgarten (2006 apud DOMINGUES, 2012, p. 161), “as tecnologias são construídas socialmente. Grupos de consumidores, interesses políticos, econômicos e outros influenciam não apenas a forma final que toma a tecnologia, mas também seu conteúdo”. Nesse sentido, os estudos e análises sobre tecnologias sociais, a exemplo de Maciel e Fernandes (2011), Freitas e Segatto (2014) ou mesmo Dagnino (2014), podem contribuir para as discussões sobre o que sejam tecnologias em Gestão Pública, não neutras e inseridas em cada contexto específico para o qual foram desenvolvidas e poderiam ser aplicadas. Estas acepções

acabam influenciando o que vem a ser a formação superior tecnológica em Gestão Pública, na qual ainda precisamos avançar no que diz respeito a sua identidade tecnopolítica e crítica.

Se o conceito de tecnologia em Gestão Pública não tem uma definição consensual, o conceito de inovação é mais frequente. De acordo com o Manual de Oslo (2004), inovação “é a implementação de um produto (bem ou serviço) ou processo novo ou significativamente melhorado, um novo método de mercado – *marketing*, ou um novo método organizacional, nas práticas de negócios, organização do local de trabalho ou relações externas para a empresa”. Quatro tipos de Inovações são designados: Inovação de Produto/Serviço; Inovação de Processo, Inovação de Marketing e Inovação Organizacional. Ou ainda, na perspectiva da Gestão Social, Andion (2014, pg. 98) compreende a inovação como a “colocação em prática de novas combinações que geram uma perturbação do equilíbrio e/ou uma ruptura na ordem vigente, promovendo então mudanças, sejam elas materiais ou de valores”.

Para Cavalcante e Camões (2017, p. 251), a compreensão do funcionamento do setor público deve envolver com mais ênfase “as práticas inovadoras a partir da implementação de melhorias pontuais nos processos e serviços públicos”. É nesse aspecto que o desenvolvimento de pesquisas para os TCC pode se inserir, bem como as experiências de estágio e de práticas e mesmo os projetos integradores podem estabelecer ponte entre a formação do tecnólogo em gestão pública. O trecho a seguir, extraído de um levantamento realizado por Djella et al., (2017), dá uma ideia sobre as possibilidades de inovação no Serviço Público:

Entre as tipologias de inovação recentes nos serviços públicos, vemos – juntamente com categorias tradicionais de produto/serviço, processo, inovações tecnológicas e organizacionais e algumas formas específicas de inovação [...] Por exemplo, o uso de um novo instrumento de política, que pode ser resultado de alteração de política; inovações de sistema (um novo sistema ou uma mudança fundamental de um sistema existente) [...]; inovações conceituais (uma mudança na perspectiva dos atores: tais alterações são acompanhadas pelo uso de novos conceitos) [...]; ou até mesmo alterações radicais da racionalidade – que significa que a visão de mundo ou a matriz mental dos empregados de uma organização está mudando. Hartley (2005) menciona inovações que envolvem posição – envolvendo novos contextos, clientes ou parceiros em serviços; estratégia – com novos objetivos, finalidades ou valores; governança – novas instituições democráticas e formas de participação; e retórica – novos conceitos e novas definições são aplicadas (DJELLA et al., 2017, p. 77) .

É importante, portanto, instigar os alunos em formação: Como melhorar fluxos e processos públicos? Como aprimorar a relação entre Estado e Sociedade, na prestação de serviços públicos? Que contribuições são possíveis para a sociedade e para a gestão local? O desenvolvimento de um TCC-produto é normalmente uma prática interdisciplinar. O aluno precisa acionar conceitos e métodos que venham da Ciência Política, da Administração, da Economia, do Direito, além de outros, como a Comunicação, a Sociologia.

Especialmente em instituições interiorizadas que ofertem o curso de tecnologia em Gestão Pública, um TCC-produto tem um potencial inovador para a gestão local, com propostas de técnicas administrativas para gestão de pessoas, logística, materiais, avaliação e controle, etc. Um aspecto ainda a ser considerado sobre TCC-produto: como propor uma (nova) tecnologia sob o *ethos* republicano em um contexto marcado por práticas patrimonialistas incutidas na cultura local, realidade em muitas regiões brasileiras?

Cabe, assim, aos núcleos docentes estruturantes e aos colegiados de curso assegurar que as condições para o desenvolvimento dos TCC-produtos tecnológicos sejam favoráveis. É preciso considerar, no mínimo, a regulamentação de TCC-produtos nas instituições, os critérios para sua avaliação e um canal aberto entre a IES e a comunidade. É importante também ter canais de divulgação destas tecnologias, periódicos, redes, entre outros, de modo que os produtos tecnológicos possam ser publicados e disseminados, e ainda tenham *status* equivalente a aquele dos produtos acadêmicos.

O Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e seus TCC-Produtos

O Colegiado do CSTGP-UFRB (CSTGP), curso analisado com maior detalhamento neste estudo, relaciona e organiza as linhas e áreas de TCC em eixos temáticos. Os professores são alocados para orientação a partir da escolha e solicitação dos alunos que, em seguida, encaminham ao Colegiado de Curso seu anteprojeto monográfico ou de produto, a partir de formulários pré-existentes (<https://www.ufrb.edu.br/gestaopublica/trabalho-de-conclusao-de-curso/formularios-usados-em-tcc-i>). Comumente, a alocação dos docentes se dá por eixo de orientação pertinente à área de formação, atuação em pesquisa e extensão e disciplinas ministradas.

Com sua primeira turma instituída em 2010, apenas em 2014 o CSTGP introduz

em orientações piloto – os produtos tecnológicos acompanhados de nota técnica, como possibilidade de TCC. Em janeiro de 2017, com o sucesso do piloto, tem aprovado seu novo Regulamento de Trabalho de Conclusão de Curso (Resolução CONAC 018/2017), que estabelece a possibilidade de o aluno, além de desenvolver monografias, optar por onze tipos de produtos tecnológicos e ainda propor novos formatos, uma vez aprovados pelo orientador e Colegiado. Mais recentemente, em janeiro de 2019, a UFRB publicou um novo regulamento de TCC (Resolução CONAC 004/2019), no qual admite explicitamente o formato produto e a possibilidade de coautoria nos TCC.

Atualmente, as modalidades de TCC-CSTGP a serem escolhidas pelo estudante de acordo com seu perfil e viabilidade, em comum acordo com a orientador são: I – Monografia e II – Produtos tecnológicos. Os produtos tecnológicos, desenvolvidos a partir de pesquisa teórico-empírica resultam nas seguintes modalidades:

Artigo de base tecnológica: artigos resultantes das pesquisas de diagnóstico, avaliação ou intervenção, contendo no mínimo 16 páginas, seguindo as normas da ABNT;

Caso de ensino: narrativa de uma situação ou problema de gestão pública, que requer decisões, relatando fatos e situações vividas pelo estudante durante a intervenção. Deve conter o resumo do caso, objetivos de aprendizagem, questões para discussão de acordo com os objetivos e alternativas para análise do caso;

Relatório de diagnóstico: trata-se de relatórios de pesquisas de campo, quantitativas e/ou qualitativa, sobre determinada problemática ou para definição de cenários, dentro de perspectivas de avaliações *ex-ante*;

Relatórios de avaliação: relatórios de pesquisa empírica sobre processos de formulação, implementação ou resultados relativos à aplicação de determinado processo de gestão pública;

Projeto de intervenção: constitui-se proposta de intervenção elaborada pelo estudante sob a forma de plano de ação, consultoria, assessoria ou capacitação desenvolvidas no âmbito da gestão pública;

Plano: documento contendo o resultado de processo de planejamento estratégico organizacional, planejamento de marketing, planejamento de mobilização de recursos;

Guia, manual ou orientações técnicas: documento contendo orientações técnicas sobre determinado instrumento, técnica ou ferramenta da gestão pública, em diferentes áreas funcionais;

Cartilha: documento contendo tradução de um ou mais aspectos técnicos da gestão pública para a linguagem de um determinado público-alvo;

Tecnologia de ensino: sistematização de metodologias de formação que possam ser aplicadas na gestão pública;

Projeto de lei: propostas de projetos de lei para construção ou alteração de alguma questão que possa contribuir para a melhoria da gestão pública no nível estadual ou municipal;

Outros formatos tecnológicos: a exemplo de portfólios, blogs, filmes de curta e mídiavídeo contendo argumento sobre tema/problema relacionado a gestão pública; softwares que tragam soluções tecnológicas para a gestão pública; entre outros.

Vale o registro do “entre outros” no item k, o que permite flexibilidade a novas propostas de formato para o produto. Neste caso, a proposta é encaminhada ao Colegiado do Curso, que a validará (ou não).

No período analisado, dos 28 TCC-produtos, 09 foram em formato Cartilha, 03 vídeo-documentários, 01 e-book, 02 propostas de aplicativo, 02 guias, 03 manuais, 01 projeto de implementação, 01 projeto de captação de recursos, 04 projetos de intervenção, 01 projeto de *marketing* social e 01 proposta de termo de convênio. Não houve predileção, por parte dos orientadores, quanto aos formatos, mas as cartilhas e os projetos tiveram grande relação com abordagens utilizadas em disciplinas e às vezes em trabalhos em equipe. Embora os TCC ainda sejam elaborados individualmente, essa relação entre o formato escolhido e os trabalhos em equipe realizados durante a formação demonstra a importância das disciplinas ao oportunizar reflexão teórico-prática, a partir dos conteúdos abordados.

Cabe enfatizar que a normativa ainda destaca:

§1º No caso do desenvolvimento de produtos tecnológicos serão avaliados, prioritariamente, a concepção do conteúdo e adequação da linguagem proposta para os materiais, devendo ser apresentadas as especificações técnicas e orçamento para contratação de especialistas que os desenvolvam.

§2º O desenvolvimento do produto tecnológico não implicará em nenhum tipo de ônus para a UFRB.

§ 3º Além das especificações contidas neste regulamento, cabe ao professor orientador e o estudante definir os parâmetros para desenvolvimento dos produtos. (Resolução CONAC 018/2017, p. 4)

Em termos de público-alvo, os 28 TCC-produtos assim foram posicionados a atender determinados grupos, órgãos e instituições tanto do setor público estatal quanto do setor público não-estatal, como apresentado no quadro abaixo:

Tabela 01: Panorama do público-alvo dos TCC-produtos elaborados no CSTGP-UFRB entre 2014.2 e 2019.2

Público-alvo	N
Gestão municipal	7
Gestão universitária	4
Instituição do Terceiro Setor	4
Gestão escolar	4
Comunidade	2
Gestão municipal e terceiro setor	2

Público-alvo	N
Associação de Pesquisa	1
Centro de Atenção Psicossocial – CAPS	1
Comunidade e favela	1
Instituições governamentais em geral	1
Patrocinadores	1
Total Geral	28

Fonte: elaboração própria, 2020.

A gestão municipal foi o “alvo” de 09 dos 28 produtos, sendo que 02 deles também consideravam o Terceiro Setor, que foi contemplado com mais 04 TCC- produtos. A gestão escolar – pública – e gestão universitária foram o “alvo” de 04 TCC cada, sendo as instituições mais visadas. Interessantemente, estes também são campos de trabalho para os egressos. Assim, frequentemente se discute no CSTGP-UFRB que o TCC-produto tecnológico pode vir a ser uma forma de aproximação com futuros empregadores. Alguns produtos – especialmente os projetos de captação de recurso e de intervenção – foram desenvolvidos junto às instituições para os quais foram pensados e, em outros casos, a partir da experiência obtida no estágio obrigatório do Curso.

Mais raramente o TCC-produto é fruto da atuação profissional do aluno, ainda que, no CSTGP, um percentual superior a 60% de alunos (para as turmas anteriores a 2018) ingressem no Curso com algum tipo de vínculo empregatício e que por volta de 30% atuem no setor público. Contudo, a grande maioria ocupa funções não gerenciais, o que talvez explique a não escolha dos seus locais de trabalho como espaços para o desenvolvimento do TCC, diferente do que se espera, por exemplo, dos mestrados profissionais (PASQUALLI, VIEIRA, CASTAMAN, 2018).

Mesmo quando os TCC-produtos não tenham sido incorporados pelas instituições após sua aprovação na UFRB, o seu desenvolvimento já contribuiu para a formação tecnológica do graduando. Vale ressaltar ainda que, sempre que possível, são convidados membros do poder público ou do terceiro setor para fazerem parte das bancas de avaliação, novamente em uma ação de aproximação do “mercado de trabalho”, da Sociedade e da Universidade. Contudo, essas ações são incipientes e esforços deverão ser envidados no sentido de realizar essa aproximação desde a elaboração da tecnologia, para favorecer sua construção implicada e sua utilização posterior.

Como discutido anteriormente, um TCC-produto tecnológico é uma elaboração interdisciplinar e pode ser realizado em qualquer tema da Gestão Pública. O panorama dos temas centrais dos TCC-produtos analisados, relacionados aos eixos de pesquisa propostos pelo Curso, foi:

Tabela 02: Panorama dos temas centrais dos TCC-produtos elaborados no CSTGP-UFRB entre 2014.2 e 2019.2

Tema	N	Tema	N
Assistência estudantil	1	Gestão de eventos	1
Assistência Social	1	Meio Ambiente	1
Avaliação	1	Pessoa em situação de rua	1
Cidadania e raça	1	RH	1
Controle	1	Saúde	2
Cultura	2	Saúde Pública	1

Tema	N	Tema	N
Desenvolvimento local	1	Segurança Pública	2
Educação	4	Serviço Público	1
Educação e Música	1	Trânsito	1
Esporte	2	Turismo	1
Gestão coletiva	1	Total Geral	28

Fonte: elaboração própria, 2020.

Como pode ser observado na Tabela 02, não houve uma predileção por um assunto específico, ainda que os professores vinculados ao Curso tenham sua inserção identitária nos temas de pesquisa. Isso indica uma outra flexibilidade, aquela que favorece as escolhas dos próprios alunos.

Analisando cada TCC-produto, observamos que a maior parte até agora elaborada não trouxe consigo inovação. Vários manuais, cartilhas, guias, por exemplo, sistematizaram informações existentes e as disponibilizaram em um formato mais amigável ao público-alvo, sem que tenham necessariamente proposto algo “novo”. No entanto, alguns trabalhos foram inovadores, a exemplo do *e-book* sobre cidadania e raça, escrito na linguagem da favela a partir da base teórica e dos Racionais MC; a proposta de um aplicativo para compor uma rede acadêmica de estudantes nos cursos mais diversos de um determinado centro de ensino; e a proposta de *marketing* social destinada ao CAPS.

Longe de desabonar a adoção de TCC-produtos tecnológicos, este panorama dos cinco primeiros anos de sua implementação no CSTGP-UFRB aponta para a necessidade de os professores se dedicarem mais à formação tecnológica inovadora e abertura para orientar trabalhos em formatos não-convencionais, ao passo dos alunos se interessarem por essa modalidade de produção final de curso. Outras aprendizagens foram resultantes desse período, a exemplo do uso de nota técnica.

Após a mudança, em 2017, do Regulamento de TCC do CSTGP, definiu-se também que os TCC-produtos tecnológicos precisam ser acompanhados por uma nota técnica, da qual constem justificativas pessoais e técnicas para o desenvolvimento do produto, objetivos, problema endereçado, principais conceitos e abordagens teóricas que fundamentem o desenvolvimento do produto e soluções encontradas, detalhamento do método utilizado, público-alvo a quem se destina, *status* de desenvolvimento e/ou implementação do produto no momento da defesa, formas de divulgação/utilização, limitações encontradas no processo, resultados esperados com a aplicação, especificações técnicas e orçamento, e referências. A nota técnica compreende então a apresentação do processo de desenvolvimento do produto, relacionando os fatos, conceitos e abordagens teórico-metodológicas utilizadas.

Com a adoção do formato, foi observado que a nota técnica é redundante para determinados tipos de produto, a exemplo do projeto de intervenção. Assim, ainda em caráter piloto, o Curso tem buscado flexibilizar a submissão da nota técnica para alguns produtos.

De todo modo, cada TCC-produto tecnológico recebe um barema diferente para avaliação, que passou a ser focada na concepção do conteúdo, sua aplicabilidade e adequação da linguagem proposta para os materiais. Vale o registro que os 28 TCC- produtos correspondem a 32,5% de todos os TCC defendidos no período analisado (86),

merece atenção face o caráter tecnológico do CSTGP-UFRB. Como mencionado no texto introdutório, uma questão a ser enfrentada tem sido o fato de que as bancas de TCC são compostas por três professores e um deles deve ser, preferencialmente, convidado, e o TCC-produto e seu barema provocam estranhamento, principalmente aos profissionais e professores externos ao Curso.

Contudo, faz parte do caráter inovador do Curso esse diálogo com os avaliadores. Se fosse mantido o barema para monografias, haveria o reforço ao tipo tradicional de TCC. Para ilustrar os baremas para produtos tecnológicos, são apresentados dois exemplos: aquele adotado para avaliação de guias, cartilhas e manuais (Figura 01) e um outro utilizado para avaliação de projeto de intervenção, que dispensa a apresentação da nota técnica (Figura 02).

Figura 01: Barema adotado para avaliação de TCC na modalidade Cartilha, Guia ou Manual, CSTGP, 2020

TCC	Aspectos a considerar	Pontos - valor	Média	Pontuação		
				Orientador 01	Membro da banca 02	Membro da banca 03
Cartilha/ Guia/ Manual	Pertinência dos tópicos escolhidos, correção na apresentação destes tópicos / Uso de referências atualizadas / Lógica da sequência do texto, coesão e coerência / Adequação e clareza da linguagem e das ilustrações em observação ao público alvo escolhido / Clareza dos objetivos do produto / Inclusão de elementos pré-textuais (apresentação, introdução) e pós-textuais (glossários, referências) / Respeito às normas da ABNT e à norma culta brasileira	5,0				
Nota técnica	Apresentação das justificativas pessoais e técnicas para o	2,0				

Fonte: https://www.ufrb.edu.br/gestaopublica/images/phocadownload/Baremas_TCC/Barema_Cartilha.pdf

Figura 02: Barema adotado para avaliação de TCC na modalidade Projeto de Intervenção, CSTGP, 2020

TCC	Aspectos a considerar	Pontos - valor	Média	Orientador 01	Pontuação	
					Membro da banca 02	Membro da banca 03
	desenvolvimento do produto / Objetivos geral e específicos / Principais conceitos e abordagens teóricas que fundamentaram o desenvolvimento do produto / Detalhamento do método utilizado para o desenvolvimento do produto / Público-alvo a quem se destina / Limitações no processo de desenvolvimento do produto e soluções encontradas / Especificações técnicas e orçamento para contratação de especialistas, gráfica e distribuição ou divulgação por meio eletrônico. / Formas de divulgação e proposição de estratégias para utilização do produto / Referências					
Apresentação oral	Identificação e articulação dos principais elementos para apresentação pública / Clareza na exposição / Adequação das respostas e esclarecimentos na defesa	3,0				
	persoais e técnicas para o desenvolvimento do produto / principais conceitos e abordagens teóricas que o fundamentaram / detalhamento do método / público-alvo a quem se destina / limitações no processo de desenvolvimento e soluções encontradas / possíveis encaminhamentos e desdobramentos para o projeto / referências					
Apresentação oral	Identificação e articulação dos principais elementos para apresentação pública / Clareza na exposição / Adequação das respostas e esclarecimentos na defesa	3,0				
Total		10				

Fonte: https://www.ufrb.edu.br/gestaopublica/images/phocadownload/Baremas_TCC/Barema_projeto_interveno.pdf

Após várias discussões sobre os tipos de baremas a adotar, o Colegiado do CSTGP-UFRB optou por um formato holístico, no qual estão subdivididas apenas as categorias Apresentação oral + Projeto ou Apresentação oral + Produto + Nota Técnica. As especificações ficam colocadas na categoria, mas sem uma definição de peso para cada uma individualmente, de modo a dar flexibilidade à banca avaliadora frente a produtos mais inovadores. O modelo analítico, no qual cada elemento é pontuado, poderia engessar a avaliação e acarretar o efeito oposto ao esperado em termos de reconhecimento dos produtos tecnológicos como produtos finais de graduação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, argumentamos que a elaboração de um TCC-produto é um processo indutor de formação que une teoria e prática, pesquisa aplicada e atuação profissional. Um TCC-produto tecnológico é uma proposta de solução para um problema concreto, uma contribuição para o aprimoramento de fluxos e processos, entre outras possibilidades. Entretanto, sua adoção é repleta de desafios.

Quando observada a pesquisa sobre a adoção de TCC produto no CSTGP – UFRB, os resultados apontam como principais desafios: 1) para os docentes que abraçaram os TCC-produtos: a falta de formação específica para o ensino tecnológico; angústia para garantir qualidade científica e tecnológica aos produtos; o equilíbrio na linguagem adotada nos produtos e a proposição e constante verificação dos critérios adotados nos baremas e avaliação; 2) para os demais docentes: a necessidade de abertura para orientar trabalhos em formatos não-convencionais e inovadores, mantendo a qualidade teórico-metodológica na produção de conhecimentos aplicados; 3) em relação ao Núcleo Docente Estruturante: a necessidade de proposição de mudanças nos processos de ensino-aprendizagem nos CST na oferta dos componentes curriculares, pesquisas e atividades de extensão, que estimulem e pratiquem a produção tecnológica inovadora; a falta de recursos tecnológicos e financeiros para apoiar o desenvolvimento dos produtos;

4) em relação aos discentes: no início, a percepção era de que a opção por um produto tecnológico seria mais fácil e mais rápida que uma monografia, o que foi desmistificado, sendo necessária dedicação para a busca de parcerias e acesso a dados e informações; 5) no âmbito do curso, consolidar o caráter tecnológico e profissional, dado o locus de atuação na gestão pública, perpassando as relações Estado/Sociedade/Mercado. Trata-se de um curso que deve desenvolver processos formativos voltados à inovação de tecnologias, processos e produtos de gestão e de políticas públicas

Os desafios também estão associados à: disponibilidade de tempo para o desenvolvimento do produto e à viabilidade de testagem; estabelecimento de parcerias para produção dos TCCs, que por vezes demanda apoios técnicos, ou de recursos financeiros, para os quais não há suporte pela UFRB; e parcerias com instituições externa à Universidade.

Percebe-se que há comprometimento para que as aprendizagens ocorram situadas e implicadas territorialmente no Recôncavo da Bahia, obviamente sem perder de vista contextos estaduais, nacionais e internacionais, e, que, de modo geral, a maioria dos trabalhos demonstra potencial inovador com aplicabilidade na gestão pública. Para os estudantes, os processos têm conduzido a uma aprendizagem aplicada e de caráter tecnológico, desenvolvendo habilidades teórico-práticas, com caráter crítico e reflexivo, que situam a atuação profissional do tecnólogo em Gestão Pública.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. F. M.; LEAL, E. A. Características do Trabalho de Conclusão de Curso de Ciências Contábeis em Universidades Públicas de Minas Gerais. **Anais do 9º Congresso Iberoamericano de Contabilidad y Gestion**, Universidade Federal de Santa Catarina, 2015. Disponível em http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/49_15.pdf. Acesso em abril de 2020.

ANDION, C. Inovação social. In: BOULLOSA, R. F. (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 98-102.

ARAÚJO, Edilson Tavares de. Formação Tecnológica multi/interdisciplinar em Gestão Pública. In: DANTAS, L.M.V.; MONTEIRO, D. A.A. **UFRB e Gestão Pública: formação no Recôncavo**. 2021. No prelo

BALBE, R. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. p. 189-209, 27jan. 2014. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/45/43>. Acesso em abril 2020.

BARBOZA, J. D.; KRONEMBERGER, T. S.. Tecnologias da Informação e Comunicação na Gestão Pública: um estudo de caso sobre o orçamento participativo no município de Volta Redonda-RJ. **Congresso Internacional de Tecnologia, Ciencia y Sociedad**, Lisboa, 2019. Disponível em <https://conferences.eagora.org/index.php/tecnosoc/tech2019/paper/view/6582/0>. Acesso em abril 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CES nº 1**, de 13 de janeiro de 2014 - Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&category_slug=janeiro-2014-pdf&Itemid=30192. Acesso em jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/PC 3/2002**, de 18 de dezembro de 2002. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a organização e o funcionamento dos cursos superiores de tecnologia. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/cp29.pdf>

BRASIL. Ministério da Educação. **Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia**. 2016. 3ª ed. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=44501-cncst-2016-3edc-pdf&category_slug=junho-2016-pdf&Itemid=30192

BRASIL. Ministério da Educação. **Parecer CNE/CES 436/2001**. Despacho do Ministro em 5/4/2001, publicado no Diário Oficial da União de 6/4/2001, Seção 1E, p. 67.11 Equipamentos. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES0436.pdf>. Acesso em março 2020.

DAGNINO, Renato. **Tecnologia Social**. Contribuições conceituais e metodológicas. Campina Grande: EDUEPB e Florianópolis: Ed. Insular, 2014

DJELLA, F.; GALLOUJ, F.; MILES, I. Duas décadas de pesquisa sobre inovações em serviços: qual o lugar dos serviços públicos? In: Cavalcanti, P.; CAMOES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (Org). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. ENAP, IPEA, 2017, pg. 59-94

DOMINGUES, L. L.S. Um olhar social sobre a produção tecnológica: alguns debates teóricos. **Revista Urutú-gua** – acadêmica e interdisciplinar – DCS/UEM, nº 26, maio, 2012.

E-MEC. Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior.

Disponível em: <https://emec.mec.gov.br/> Acesso em 20 dez 2019.

FREITAS, Carlos Cesar Garcia; SEGATTO, Andrea Paula. Ciência, tecnologia e sociedade pelo olhar da Tecnologia Social: um estudo a partir da Teoria Crítica da Tecnologia. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro , v. 12, n. 2, p. 302-320, Junho 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512014000200009&Ing=en&nrm=iso>. Acesso em março de 2020. <https://doi.org/10.1590/1679-39517420>.

GUEDES, Hermila Tavares Vilar; GUEDES, Jorge Carvalho. Avaliação, pelos estudantes, da atividade “Trabalho de Conclusão de Curso” como integralização do eixocurricular de iniciação à pesquisa científica em um curso de medicina. **Rev. bras. educ. med.**, Rio de Janeiro , v. 36, n. 2, p. 162-171, Junho 2012 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-55022012000400003&Ing=en&nrm=iso>. Acesso em 19 março 2020

HARTZ, A. M.; SCHLATTER, G. V. Construção do trabalho de conclusão de curso por meio da metodologia ativa Team-based learning. **Administração: Ensino e Pesquisa**. Rio de Janeiro v. 17 no 1 p. 73–109 jan-abr 2016. Disponível em <https://search.proquest.com/openview/e00275280bf47a66227108efcdf368fa/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2034243>. Acesso em abril 2020.

KEINERT, T. M. O Movimento “Campo de Públicas”: Construindo uma Comunidade Científica dedicada ao Interesse Público e aos Valores Republicanos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 4, p. 169-176, 22 set. 2014. Disponível em <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4681/2413>. Acesso em março 2020.

MACIEL, Ana Lúcia Suárez; FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. Tecnologias sociais: interface com as políticas públicas e o Serviço Social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo , n. 105, p. 146-165, Mar. 2011 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282011000100009&Ing=en&nrm=iso>. Acesso em março 2020.

OECD. **Manual de Oslo**. Diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3ª ed. FINEP, 1997. Disponível em <https://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf>

PAULA, A. P. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. **RAE**-Revista de Administração de Empresas, vol. 45, n. 1, pg. 36-49, jan-mar 2005. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>

PASQUALLI, R.; VIEIRA, J. DE A.; CASTAMAN, A. S. Produtos educacionais na formação do mestre em educação profissional e tecnológica. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre Ensino Tecnológico (EDUCITEC)**, v. 4, n. 07, 1 jun. 2018.

SANT'ANA, RCG. **Tecnologia e gestão pública municipal: mensuração da interação com a sociedade** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 178 p. ISBN 978-85-7983-010-5. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

SILVA, F. S. C. **A inserção dos egressos dos cursos superiores de tecnologia na pós-graduação**: um estudo de caso no SENAC-Santa Catarina/SC. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Florianópolis, 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Resolução CONAC 004/2019**. Dispõe sobre o trabalho de conclusão de curso da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Disponível em http://www2.ufrb.edu.br/bcet/images/Resolucao_CONAC_0042019.PDF. Acesso em jan. 2020.

_____. **Resolução CONAC 018/2017**. Dispõe sobre o trabalho de conclusão de curso do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública. Disponível em https://ufrb.edu.br/soc/components/com_chronoforms5/chronoforms/uploads/documento/20170412153535_135052.PDF. Acesso em jan. 2020.



REFORMA E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL
NO ÂMBITO SUBNACIONAL – UMA ANÁLISE DO
ESTADO DE ALAGOAS

*REFORM AND INSTITUTIONAL DEVELOPMENT
IN THE SUBNATIONAL SCOPE - AN ANALYSIS OF
THE STATE OF ALAGOAS*

Selefe Gomes da Silva Neta¹

Luciana Farias Santana²

1 Mestranda de Ciência Política no Instituto de Ciência Política de Brasília – UnB

2 Doutora em Ciência Política – UFMG e prof.^a de Ciência Política do ICS/UFAL



RESUMO

Na década de 1990, a reforma da administração pública no âmbito federal buscou promover e desenvolver programas federais que estimulassem o desenvolvimento institucional das unidades subnacionais, por meio de reformas nas administrações públicas e em seus modelos de gestão. Com tal medida, buscava-se aumentar a eficiência da gestão pública dos estados e municípios brasileiros. Esse trabalho busca identificar e analisar as mudanças na administração pública estadual de Alagoas entre 1999 até 2017. A proposta busca responder à seguinte questão de pesquisa: Em que medida as mudanças na administração pública, resultaram em mudanças na capacidade estatal de Alagoas? Foram realizadas pesquisas documentais nos planos plurianuais e planos de governo em cinco mandatos de governo, além da análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas realizadas com atores políticos fundamentais para esse processo em Alagoas.

Palavras-chave: Administração pública; Desenvolvimento Institucional; Alagoas. **Keywords:** Public administration; Institutional Development; Alagoas.

INTRODUÇÃO

O início da década de 1990 é marcado pela necessidade de se discutir o modelo de Estado no Brasil, sua política administrativa e possibilidade de desenvolvimento institucional. A partir de então, inicia-se, em 1995, a reforma da gestão pública ou reformagerencial do Estado com a publicação do Plano Diretor da Reforma de Estado e o envio para o Congresso Nacional da Emenda da administração pública que se transformaria em 1998 na Emenda 19.

O Plano Diretor da Reforma do Estado buscava uma reforma gerencial dentro das instituições estatais para que se fortalecesse e evitasse as crises financeiras e administrativas passadas. A reforma da administração buscou transformar o modo como o Estado lidava com as questões públicas e criou instituições que tivessem diferentes atividades, regulassem e otimizassem a máquina pública.

Com o Plano Diretor em vigor, as unidades subnacionais também foram impulsionadas a desenvolver projetos que modificassem a estrutura burocrática da administração pública e promovessem maior controle fiscal das contas públicas e regularizasse a situação financeira já que a maioria dos estados estavam passando por crises econômicas. O diagnóstico apresentado durante o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso –FHC– apontava para a necessidade do fortalecimento das instituições, processos e estruturas que otimizassem a máquina pública tornando-a mais democrática, eficiente e que retirasse as características patrimonialistas de Estado. A administração pública era ponto fundamental nesse projeto para aproximar as ações do Estado com a sociedade. Implantar características gerenciais na administração era uma alternativa para modernizar a burocracia e aumentar sua eficiência.

Alguns estados seguiram na mesma direção do que apontava o governo federal e começaram a implantar reformas administrativas com características gerenciais. Essas mudanças contaram com programas federais e recursos que incentivaram a modernização da administração pública. As mudanças na sua estrutura e alterações nas características patrimoniais e burocráticas, que historicamente permeavam a estrutura de Estado no Brasil, tinham como principal justificativa a situação fiscal dos estados. Os primeiros estados que utilizaram da reforma gerencial foram Pernambuco, Bahia e São Paulo nos anos de 1990 e Minas Gerais em 2002. Esses estados modificaram alguns aspectos da proposta original para atender as dificuldades especí-

ficas e características de cada estado. Por causa do baixo desenvolvimento socioeconômico e institucional, a administração pública de Alagoas tinha um caráter patrimonialista e se mobilizava de acordo com as necessidades emergenciais. A adoção de características gerenciais na administração se justificava pela necessidade de otimizar a administração pública com vistas a melhorias dos baixos índices socioeconômicos.

Desde o Plano Plurianual de 2000-2003, os governos falam sobre a inclusão de aspectos gerenciais na administração pública, mas não há registros dessas ações realizadas na prática. Durante o governo de Teotônio Vilela Filho, em 2007, foi decretada uma reforma administrativa. À época, o governo federal tinha programas de incentivo a modernização da gestão dos estados e municípios. A reforma foi elaborada durante o primeiro mandato do governador Teotônio Vilela Filho, a partir de programas de metas, ações e resultados em diferentes áreas do Estado.

O programa de maior proporção e concentração de investimento foi o “Alagoas Tem Pressa” que tinha como objetivo trazer uma gestão pública que estabelecesse metas, analisasse os resultados e otimizasse a estrutura burocrática. Para Anjo et. al. (2016), “O Alagoas Tem Pressa” foi um programa de Governo durante o mandato e não uma política de Estado. Ele não envolveu a participação da sociedade, tampouco teve apoio do legislativo estadual.” O programa consistia em, junto de uma consultoria privada, especializar os servidores e formar uma administração tida como gerencial procurando a modernização e a eficiência.

De acordo com Gomide (2016), observar a capacidade estatal é identificar a efetividade do Estado e se há diversificados atores em torno do seu desenvolvimento. Um Estado considerado desenvolvido para elaborar políticas públicas eficientes e alcançar bons resultados perante a sociedade necessita de organização e planejamento para definição de metas e ter um controle da situação burocrática unindo diversas instituições e atores estratégicos. Para atingir essas metas, de acordo com Loreiro et. al. (2009) o desenvolvimento institucional é o caminho para superar as antigas estruturas e otimizar determinadas instituições, redirecionando e modificando funções. Um Estado pode produzir políticas públicas eficazes e produtivas com resultados de crescimento e desenvolvimento quando as instituições e a própria burocracia estiverem solidificadas em fundamentos precisos e específicos para suas áreas, mantendo conexão com toda a estrutura burocrática.

OBJETIVOS

Para fins analíticos, o conceito de desenvolvimento institucional será utilizado nesse trabalho como a capacidade do Estado de superar as características administrativas burocráticas e patrimoniais. Nisso, o Estado precisa ter uma coordenação específica de planejamento, uma relação com o poder Executivo que mantenha as secretarias e coordenações com caráter de Estado e não do governo vigente, um Plano Plurianual que estabeleça os objetivos e metas para o mandato e ações que influenciem nos índices socioeconômicos do Estado.

Trata-se de parte de um estudo de caráter exploratório sobre o desenvolvimento institucional de Alagoas, a partir das reformas administrativas que ocorreram no estado entre 1999 e 2017, ou seja, em cinco mandatos de governadores. Buscar-se responder à seguinte questão: As mudanças na administração pública, durante o período de 1999 até 2017, resultaram em melhorias na capacidade estatal de Alagoas?

O tema se justifica porque os resultados e qualidade das políticas públicas são impactados pela capacidade do estado, seus recursos e mecanismos disponíveis que possam contribuir com o seu desenvolvimento social e econômico. Tal estudo trará contribuições importantes para conhecer e compreender a estrutura burocrática de Alagoas, suas características, qualidades e dificuldades para expandir e ter um nível de modernização mais tecnológico e eficiente.

METODOLOGIA

Para analisar o desenvolvimento institucional de um Estado e as reformas pelas quais esse estado já passou ou ainda passa é de extrema importância para poder analisar sua estrutura burocrática, os mecanismos que esse Estado possui e elabora para o desenvolvimento socioeconômico. Junto disso, outra maneira de colher essas informações é analisar como os gestores se posicionam perante o desenvolvimento institucional e atuam durante a aplicação da reforma gerencial, auxiliando a administração pública de Alagoas. Neste caso utilizaremos dos dados presentes nos planos plurianuais dos governos onde há as metas e diretrizes de cada mandato.

Para análise de como os governos vinham tratando a administração pública alagoana, primeiro foi necessário coletar documentos onde apresentasse todas as estratégias para a gestão pública que os governos vinham utilizando, o Plano Plurianual (PPA) é o documento produzido obrigatoriamente pelo governador eleito com suas diretrizes para os próximos quatro anos. O Plano Plurianual foi analisado a partir das direções que tinham em relação a planos de mudanças ou ações específicas para a administração pública e toda sua burocracia. A pesquisa nesses planos mostrou as principais pautas do governo, as metas e como seria todo o processo para continuidade e possível transformação na implantação das políticas públicas no estado.

ANÁLISE

Com esse plano estruturado, as ações programadas e os projetos que os governos pretendem utilizar além das ferramentas para essas atividades como os principais personagens dessas ações, a organização, precisão e até a parceria do estado com empresas privadas para reformular algumas atividades e hábitos da gestão pública são apresentados. Isso pode constatar que os governos apresentaram um plano de alteração com a intenção de mudança na administração pois traz uma narrativa de como é fundamental para o desenvolvimento institucional e das aplicações e formulações de políticas e serviços públicos para a população resultando em resultados e índices de desenvolvimento positivos para o Estado.

Essa análise documental não se ateve apenas nos PPAs mas também nos planos de governo, infelizmente só estão disponíveis os planos dos últimos mandatos (Teotônio Vilela Filho e Renan Calheiros Filho), algumas leis e decretos também foram analisados para trazer as informações legais do processo de mudanças administrativas e obrigatoriedade de determinadas ferramentas. Os Plano Plurianuais são os documentos produzidos durante o primeiro ano do mandato e os Planos de Governos são documentos produzidos antes da posse do mandato, são as propostas durante o período de eleição. A análise de como se deu esses mandatos com suas características políticas foram essenciais para observar coligações, quantidade de secretarias e posições tomadas pelo governador. Os PPAs são documentos de fácil localização nos sites oficiais do Estado e os planos de governo estão disponíveis no site de divulgação de candidatura e contas eleitorais do candidato.

Além de todas essas informações formais, também é preciso para o trabalho, mesmo que em pouca quantidade e de maneira bastante exploratória, foi realizado entrevistas semiestruturadas sobre reformas administrativas em Alagoas e seu desenvolvimento institucional. A escolha dos servidores para as entrevistas foram a partir da sua posição na participação na construção e monitoramento das atividades dos Planos Plurianuais, a secretaria de planejamento, como as principais reformas administrativas aconteceram no primeiro mandato do governador Teotônio Vilela, devido ao tempo de conclusão do trabalho, foram escolhidos os secretários de gestão, planejamento e desenvolvimento e o atual secretário do governo do Renan Filho, também devido ao tempo não foram incluídos os secretários que mudaram durante o período do mandato por ser um trabalho de curto prazo.

No caso das entrevistas foi realizada a partir de uma análise de conteúdo observando alguns termos que podem se repetir ou ter diferentes significados e sentidos para cada ator entrevistado. Os gestores que participaram das mudanças administrativas podem trazer diversos dados como as primeiras dificuldades, o processo de construção, como se davam as reuniões de planejamento e quais são suas opiniões sobre a administração pública hoje. Os entrevistados foram escolhidos por serem considerados referências em planejamento em Alagoas e por terem passado ou permanecerem na secretaria de Planejamento do Estado.

Pretendo continuar a aprofundar mais sobre as mudanças administrativas em Alagoas, e em perspectiva comparada, que possam subsidiar análises mais robustas sobre o desenvolvimento institucional, capacidade estatal e qualidade dos serviços públicos. Além disso, vale mencionar que, ao final da pesquisa, cogitou-se aprofundar análises sobre a postura dos governadores no processo de reforma, bem como identificar se, e como, os governos se munem de apoio especializado, tal qual é possível perceber no âmbito da presidência institucional no Brasil (BATISTA, 2016; INÁCIO e LLANOS, 2014) para tomar decisões que viabilizem mudanças no desenvolvimento institucional, econômico e político, para o Estado. Porém, por limitações de tempo e disponibilidade de dados de forma imediata optou-se para inserir tais demandas em uma agenda futura de pesquisas.

RESULTADOS

Como resultado, através dos dados obtidos, no caso do Estado de Alagoas, a administração pública mantém características burocráticas e patrimoniais, além enfrentar uma socioeconômica e política deficitária que prejudica o processo de modernização da gestão. Os governos formulam programas para atender as necessidades da população de acordo com as principais pautas dos seus respectivos mandatos.

Nessa pesquisa foi possível notar o baixo desenvolvimento institucional devido a falta de assessoramento específico dentro do governo, diferentemente do âmbito federal. Como declarado pelos entrevistados, não há servidores capacitados para desenvolver políticas públicas para o desenvolvimento institucional do estado. Uma das dificuldades pontuadas é a falta de uma profissionalização da burocracia, não há carreiras institucionalizadas dos serviços públicos de Alagoas e isso também é um fator de baixo desenvolvimento institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANJO, José Edemir da Silva.; GUIMARÃES, Rodrigo Gameiro.; SILVA, Gustavo da. Que Alagoas tem Pressa? Perspectivas da reforma e modernização do estado da administração pública estadual. IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais. 2016.

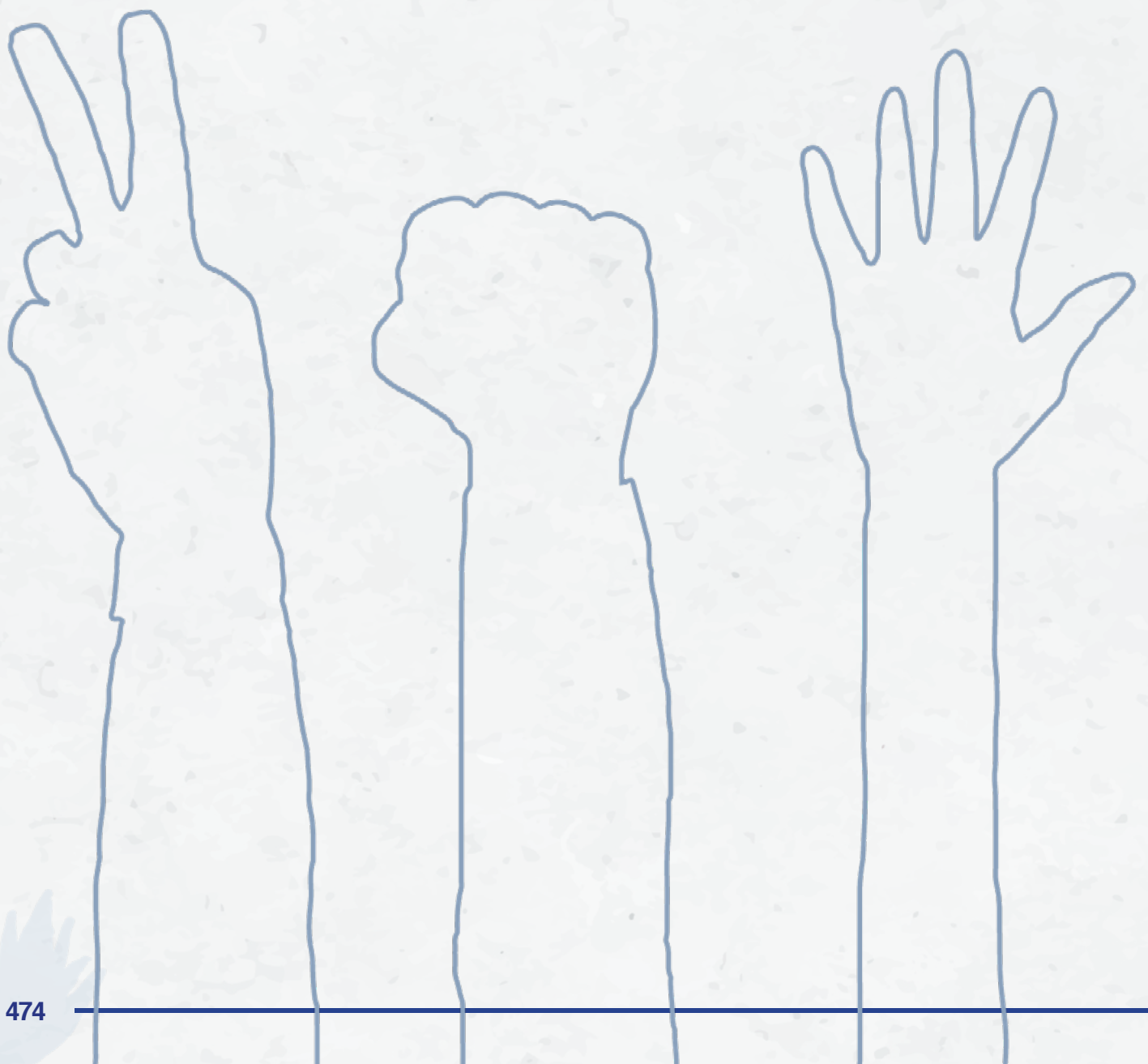
BATISTA, M. O poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 24, n. 57, p. 127-155, mar. 2016.

GOMIDE, A. A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: *Capacidades estatais em países emergentes – o Brasil em perspectiva comparada*. Editores Alexandre de Ávila Gomide, Renato Raul Boschi. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

INÁCIO, M. LLANOS, M. The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*. São Paulo, v. 9, n.1, p.39-64, Apr.2015.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, ago. 2009.





SERVIÇOS MUNICIPAIS DE ÁGUA E COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO: ESTUDO DE CASO EM DELFIM MOREIRA, MINAS GERAIS

MUNICIPAL WATER SERVICES AND COPRODUCTION OF THE PUBLIC GOOD: CASE STUDY IN DELFIM MOREIRA, MINAS GERAIS

Érica Aline Ferreira Silva Yamamoto

Universidade Federal de Lavras,

ericayamamoto@facesm.br

José Roberto Pereira

Universidade Federal de Lavras

jrobertopereira2013@gmail.com

Valderí de Castro Alcântara

Universidade do Estado de Minas Gerais

valderidecastroalcantara@gmail.com



RESUMO

O objetivo deste trabalho é descrever e analisar a prestação de serviços municipais de água sob a ótica da coprodução do bem público em Delfim Moreira, Minas Gerais. O artigo é teórico-empírico e possui abordagem qualitativa. O método de pesquisa utilizado é o estudo de caso a partir das seguintes técnicas: (i) levantamento de dados secundários; (ii) entrevista em profundidade; (iii) grupo focal. A articulação dos resultados ocorreu por meio de uma análise de conteúdo. O estudo desenvolvido no município de Delfim Moreira identificou dois cenários distintos de prestação de serviços de água: área urbana e área rural. Observamos que no âmbito urbano há indícios de uma coprodução funcional, enquanto nas comunidades rurais existe uma mobilização em torno do bem público água e os cidadãos se vêm corresponsáveis diante da prestação de serviços. A nossa principal contribuição na lacuna da literatura da coprodução é orientada para a experiência empírica, na qual cidadãos são atraídos e inseridos na prestação de serviços públicos.

Palavras-chave: Abastecimento de água; Prefeitura Municipal; Coprodução.

ABSTRACT

The objective of this work is to describe and analyze the provision of municipal water services from the perspective of co-production of the public good in Delfim Moreira, Minas Gerais. The article is theoretical-empirical and has a qualitative approach. The research method used is the case study based on the following techniques: (i) survey of secondary data; (ii) in-depth interview; (iii) focus group. The results were articulated through a content analysis. The study carried out in the municipality of Delfim Moreira identified two different scenarios for the provision of water services: urban area and rural area. We observed that in the urban context there are signs of functional co-production, while in rural communities there is a mobilization around the public good, water and the citizens are co-responsible when it comes to the provision of services. Our main contribution to the co-production literature gap is oriented towards the empirical experience, in which citizens are attracted and inserted in the provision of public services.

Keywords: Water supply; City Hall; Coproduction.

INTRODUÇÃO

A água é um recurso vital considerado como direito humano segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 2015). O setor, apesar de sua importância indiscutível para a sociedade, ainda requer muitos investimentos para o atendimento universal. Recentemente foi publicado o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, Leinº 14.026, de 15 de julho de 2020. A Lei não apenas atualiza o marco legal dosaneamento, como promove uma série de alterações nas atribuições e competências de outras leis. Dentre as mudanças, podemos mencionar a Agência Nacional de Águas, agora Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), uma entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (BRASIL, 2020). Por um lado, a ANA passou a ter responsabilidade de regular o setor; por outro, este fica mais atrativo aos investimentos privados na justificativa de maior eficiência e alcance.

Com as novas regras, estados e municípios realizarão um processo de concorrência aberta à iniciativa privada para prestação de serviços de água e saneamento. Entretanto, a estratégia está na contramão daquelas utilizadas por muitos países desenvolvidos que se encontram em um marco histórico de remunicipalização (HACHFELD, 2008; LOBINA; HALL, 2013; LOBINA, 2015; KISHIMOTO; LOBINA; PETITJEAN, 2015). Ou seja, serviços de água e saneamento que estavam sob domínio de empresas privadas e retornaram para o setor público.

A água, como bem público e de direito universal, ou mesmo um bem comum de uma dada coletividade, não pode ser tratada como uma mercadoria, submissa aos interesses corporativos. E, diante disso, manifestamos o desejo de investigar em profundidade a atuação da administração pública direta na prestação de serviços de água sob a ótica da coprodução do bem público. Segundo Age e Schommer (2017, p. 426), “acoprodução é uma abordagem que potencialmente aumenta a qualidade, a eficiência e a legitimidade dos serviços públicos, podendo ser aplicada do planejamento à entrega do serviço”. Essa teoria pode ser uma alternativa à privatização dos serviços ofertados pelo governo (CALABRO, 2012).

Emerge o seguinte questionamento: Como a prestação de serviços municipais de água contribui para a coprodução do bem público? O objetivo deste artigo é descrever e analisar a prestação de serviços municipais de água sob a ótica da coprodução do bem público em Delfim Moreira, Minas Gerais. Como justificativa do estudo, buscamos auxiliar na lacuna da literatura de coprodução em experiências empíricas orientadas para o que acontece quando os cidadãos e/ou o terceiro setor são atraídos para a prestação de serviços públicos, ainda que se tenha avançado consideravelmente o debate teórico (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012). Nesse sentido, identificamos aspectos do serviço que podem convergir para a literatura da coprodução, levando em consideração diversos trabalhos que inter-relacionam a teoria de coprodução e a prestação de serviços públicos (WHITAKER, 1980; BOVAIRD, 2007; OSBORNE; STROKOSCH, 2013; LINDERS, 2012; PESTOFF, 2012; MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014).

O artigo está estruturado em cinco seções. Na seção 2 apresentamos a fundamentação da coprodução do bem público e as categorias teóricas de investigação. Na seção 3, a metodologia. A seção 4 traz a discussão da gestão da água no município de Delfim Moreira. Por fim, principais considerações, limitações e pesquisas futuras na seção 5.

COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO: CONCEITOS E CATEGORIAS TEÓRICAS

As discussões da temática surgiram na década de 1970 e, no início dos anos 1980, autores que se dedicavam aos estudos de coprodução incorporaram a noção de *público*, reconhecendo os potenciais que a administração pública teria ao contar, também, com cidadãos em uma produção conjunta de bens e serviços (WHITAKER, 1980; PARKS et al., 1981; OSTROM, 1996; O'BRIEN et al., 2017).

Coprodução envolve mais do que uma simples interação entre duas pessoas ou grupos (ALFORD, 2013). Para Alford (2013), no processo dessa prática podemos encontrar uma gama de capacidades e interesses sinérgicos. De um lado, o autor chama a atenção para quem são os “co” produtores além de consumidores e o que os levam a coproduzir; do outro lado, temos a “produção” que permite examinar até que ponto o valor criado pela coprodução carrega consigo a noção de coletivo, assim como o *mix* de serviços e produtos (ALFORD, 2013).

A compreensão do conceito nos leva aos questionamentos propostos por Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012): Quais são os motivos para a coprodução? Como a coprodução pode ser organizada de forma eficaz? Quais são os efeitos da coprodução? Segundo os autores, o conceito “guarda-chuva” corre o risco de ser usado para diversos fins: É sobre formulação de políticas públicas? É sobre implementação? Coprodução está relacionada com indivíduos ou com organizações?

Para esclarecer, Bovaird (2007) reforça a importância da coprodução para todo o processo presente entre a administração pública e os cidadãos. A partir disso, a literatura sobre coprodução amplia seu leque de estudos ao se estender pelas atividades de planejamento, *design*, gerenciamento, entrega, monitoramento, dentre outras fases da prestação de serviços.

No âmbito da prestação de serviços públicos, Osborne e Strokosch (2013) avançam substancialmente na compreensão da temática. Os autores apresentam a coprodução a partir da administração pública e da gestão de serviços na produção de três modos, sendo eles: consumidor, com foco no operacional; participativo, voltado para o nível estratégico; e aprimorado, que reconhece um equilíbrio da coprodução na gestão operacional e no planejamento estratégico, integrando o primeiro e segundo modo (OSBORNE; STROKOSCH, 2013). Para Osborne e Strokosch (2013), o papel do consumidor em um serviço é múltiplo: ele contribui para o processo de produção, consome esse serviço e avalia a sua qualidade.

Batalden et al. (2016) listam uma série de situações em que podemos explorar a coprodução como, por exemplo, nos serviços de saneamento básico, educação, saúde, segurança e participação em associações. A partir desse reconhecimento, os autores acreditam que a coprodução do bem público tem implicações na definição de papéis e responsabilidades de funcionários públicos e cidadãos (BATALDEN et al., 2016).

A ideia de coprodução vem sendo discutida há décadas e nos últimos anos experimentou um renascimento diante dos desafios da gestão pública (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012). Ainda que permeie centralidade nas decisões, diversas correntes teóricas estudam a possibilidade de inserir o cidadão em uma atuação conjunta, como é o caso da coprodução. Apesar disso, é difícil medir as iniciativas governamentais na coprodução cidadã diante de um sistema voltando para decisões internas (JAKOBSEN, 2013).

Para compreender a coprodução enquanto mecanismo de integração e incentivo na mobilização de recursos, as concepções tradicionais da administração pública precisam ser revisadas (BOVAIRD, 2007). Partindo de uma reinterpretação do papel da formulação de políticas e da prestação de serviços públicos, Bovaird (2007) ressalta que nos últimos anos esses processos não são mais vistos como unidirecionais. Política é agora o resultado de muitos sistemas interativos, assim como a entrega e o gerenciamento de serviços contam agora com a contribuição de usuários e comunidades (BOVAIRD, 2007). O próprio conceito de coprodução passou por significativas mudanças ao longo do tempo para se adaptar ao cenário atual e dinâmico da administração pública.

Diante disso, Rocha et al. (2019) buscam a compreensão de elementos que se inter-relacionam nos processos de coprodução, sendo eles: transparência, *accountability*, confiança e participação. Ampliando esta questão, levantamos oito categorias identificadas na literatura da temática para descrever e analisar a prestação de serviços no âmbito municipal.

CATEGORIAS TEÓRICAS DE INVESTIGAÇÃO

Na literatura de coprodução do bem público identificamos as seguintes categorias teóricas: protagonismo da ação, responsabilidade compartilhada, engajamento cívico, participação, confiança, transparência, *accountability* e interesse (SALM, 2014; MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014; BURIGO, 2015; WHITAKER, 1980; BOVAIRD, 2007; ROCHA et al., 2019).

A categoria protagonismo nos proporciona identificar qual(is) ator(es) assume(m) a prestação de serviços públicos: Estado; Estado e mercado; Estado e sociedade; Estado, sociedade e mercado (BURIGO, 2015). Com o protagonismo, é possível conhecer o processo de tomada de decisão, o estabelecimento de parcerias e o compartilhamento que ocorre entre o protagonista do serviço com os conselhos e os representantes da sociedade.

A segunda categoria investiga se existe e como ocorre a corresponsabilidade na prestação de serviços públicos. Partimos da percepção de que a responsabilidade pelos serviços públicos não cabe unicamente aos governos, havendo a possibilidade de identificar outros atores atuantes. Salm e Menegasso (2009) defendem que a coprodução pode ocorrer por meio de diferentes meios sociais imersos em uma sociedade multicêntrica.

Na sequência, a categoria engajamento cívico busca identificar se ele ocorre por ajustamento, solicitação ou assistência; motivado pelo espírito empreendedor e pelo custo e benefício dos serviços que a população recebe; interesses políticos; natureza espontânea; ou, ainda, relacionado aos valores democráticos, ao interesse público e ao desejo de contribuir para a sociedade (BURIGO, 2015). Esses fatores ressaltam as motivações que levam as pessoas a contribuir com os serviços públicos.

A partir do engajamento cívico, precisamos investigar a participação. Nesta categoria, compreendemos como a sociedade participa e quais são os meios que permitem esse envolvimento. Paralelamente, temos alguns mecanismos que intermediam, como consulta pública, pesquisas, canais efetivos de participação e ouvidoria, além da manifestação do interesse pelas questões públicas. Participação é uma das categorias mais discutidas na coprodução. Falar de coprodução na administração pública é falar de uma atuação conjunta entre determinados atores que proporciona participação e comprometimento.

Essas relações são construídas por meio da confiança. Neste sentido, precisamos saber se a sociedade confia na prestadora de serviços públicos e se a confiança é identificada por meio de garantias técnico-científicas e/ou de relações pessoais. A confiança assegura que os profissionais responsáveis pelo planejamento dos serviços receberão algum retorno por meio da coprodução e que os usuários confiarão no reconhecimento de suas contribuições (OSBORNE; STROKOSCH, 2013).

Neste cenário, a administração pública local precisa prezar pela transparência e pela responsabilização perante os cidadãos. A categoria transparência aborda sobre a publicidade de tudo aquilo que é feito no município a fim de conhecer como as informações são disponibilizadas à população e se há o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011). Ela investiga também como essas informações são acessíveis mediante a articulação dos setores responsáveis pelos esclarecimentos de demandas e reclamações.

A categoria *accountability* se caracteriza pela forma como ocorre (e se ocorre) a prestação de contas do município e a sua periodicidade; o agente responsável por ela; a presença ou não de fiscalização e como ela é feita; se há alguma auditoria interna e externa; e se existem normas de prestação de contas. A “responsabilização significa responder pelas consequências dos atos e decisões” e esse questionamento nos leva a analisar quais respostas o poder executivo tem emitido (MAXIMIANO; NOHARA, 2020, p. 74).

Por fim, a categoria interesse é capaz de caracterizar a predominância de atitudes mais individualistas ou que visam ao interesse comum. As convicções dos cidadãos refletem na maneira como eles lidam e manifestam o interesse pessoal e coletivo em torno de um bem público. Trata-se de uma manifestação de diferentes interesses que os usuários e as comunidades podem ter em relação a seus papéis na prestação de serviços públicos (BOVAIRD, 2007).

Essas categorias fundamentam a investigação do método estudo de caso e das técnicas apresentadas na próxima seção.

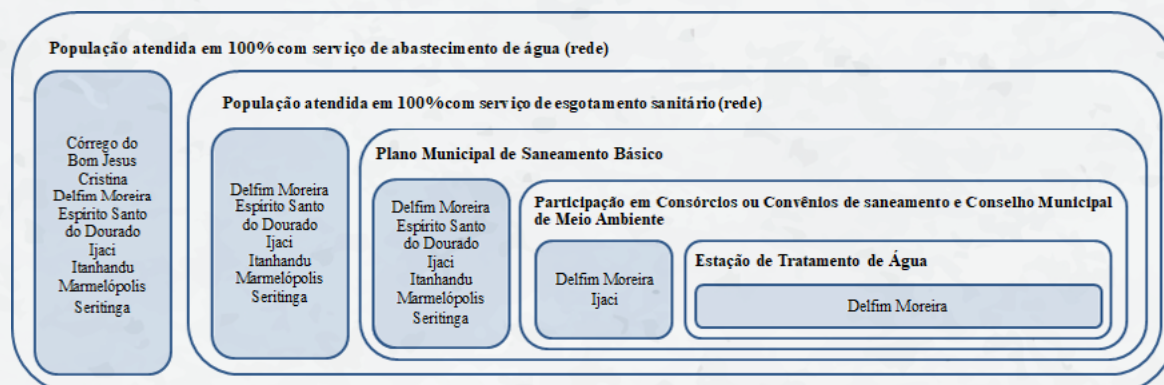
METODOLOGIA

O artigo é um estudo teórico-empírico e possui abordagem qualitativa. As pesquisas qualitativas partem “de uma visão em que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o pesquisador, entre o mundo objetivo e a subjetividade de quem observa, que não pode ser traduzida em números” (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2013, p. 64). Para isso, buscamos compreender a prestação de serviços municipais de água por meio da descrição e da análise sob a ótica da coprodução do bem público.

O método de pesquisa utilizado é o estudo de caso. Este método é relevante em investigações de natureza qualitativa e exige uma ampla descrição de um determinado fenômeno (YIN, 2015). A maioria das pesquisas sobre coprodução é baseada em estudo de caso, assim como a maioria dos autores utilizam dados qualitativos (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

Como técnicas de coleta, buscamos os dados secundários no Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), uma base ampla com diferentes dimensões de análise que contemplam os 853 municípios de Minas Gerais. A partir do IMRS, acessamos o indicador prestadora de água da região de planejamento Sul de Minas, composta por 155 municípios, e filtramos os dados do ano de 2018, último disponível para busca.

Visando fortalecer a gestão local e entendendo que a água, enquanto bem público, deve ser gerida sob responsabilidade do município, levantamos nos 155 municípios aqueles que contam com uma prestação de serviços ligados à administração pública direta. Foram desconsiderados, então, os municípios que têm como prestadora a administração pública indireta e/ou o setor privado. Por fim, o resultado contemplou 24 municípios, sendo eles: Aiuruoca; Albertina; Arantina; Claraval; Conceição das Pedras; Consolação; Córrego do Bom Jesus; Cristina; Delfim Moreira; Dom Viçoso; Espírito Santo do Dourado; Ijaci; Itanhandu; Jesuânia; Marmelópolis; Olímpio Noronha; Passa Quatro; Passa Vinte; Pratápolis; São João da Mata; São Sebastião da Bela Vista; Seritinga; Serranos; Silvianópolis (IMRS, 2018). A escolha do município para estudo de caso seguiu os seguintes critérios (Figura 1).

Figura 1 – Sistematização dos critérios para escolha do município.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A análise do perfil municipal avaliou: percentual de população atendida por rede de serviços de abastecimento de água; percentual de população atendida por rede de esgotamento sanitário; elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) como parte das exigências da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007; participação em Consórcios e Convênios de saneamento; presença de Conselho Municipal de Meio Ambiente; e instalação de uma Estação de Tratamento de Água (ETA). Na sistematização dos seis critérios, definimos o município de Delfim Moreira como contexto de estudo.

Para a coleta dos dados primários, utilizamos as técnicas entrevista em profundidade e grupo focal. A entrevista em profundidade é uma “técnica qualitativa que explora um assunto a partir da busca de informações, percepções e experiências de informantes para analisá-las e apresentá-las de forma estruturada” (DUARTE, 2011, p. 62). As entrevistas foram realizadas no período de dezembro do ano de 2019 a fevereiro do ano de 2020 e contaram com a participação do prefeito da gestão 2016-2020, secretário e membro de Obras e Serviços Urbanos, secretária de Meio Ambiente e Agricultura, funcionário e químico atuantes na ETA, e representante comunitário do bairro Rio Claro, zona rural de Delfim Moreira, totalizando em 7 entrevistas em profundidade.

Posteriormente, aplicamos a técnica de grupo focal. Os grupos focais constituem uma forma de entrevista em grupo que busca a comunicação entre os participantes para a coleta de dados e informações (KITZINGER, 1995). A interação do grupo é um ponto muito importante para o método e os participantes são selecionados uma vez que possuem certas características em comum relacionadas ao tópico que será trabalhado (KRUEGER; CASEY, 2015). Em termos de composição dos grupos focais, não há um consenso sobre o número de participantes. E, “em geral, a combinação de objetivos de pesquisa claros, a construção de um temário adequado, e uma equipe de moderador e observador capacitados dispensa mais de um encontro por grupo” (KIND, 2004, p.129).

Em relação à quantidade de grupos focais, Kind (2004) afirma que deve-se organizar pelo menos dois grupos, mas reitera que o pesquisador precisa ficar atento, principalmente, pela qualidade ou riqueza das discussões. Partindo dessas orientações, optamos por aplicar dois grupos focais, sendo um com os vereadores da Câmara Municipal de Delfim Moreira gestão 2016-2020 e o outro com os membros do CODEMA. Contatamos todos e obtivemos retorno e confirmação de 5 vereadores, de um total de 9, e de 5 membros do CODEMA, de um total de 12. Entendemos que ambos os grupos delimitados possuem características em comum e certa homogeneidade.

O primeiro grupo focal foi realizado em um ambiente tranquilo no dia 10 de fevereiro do ano de 2020 e seguiu todos os procedimentos necessários, conforme recomendações da literatura para a realização do grupo focal (KITZINGER, 1995; KRUEGER; CASEY, 2015; SERVO; ARAÚJO, 2012; YUN, 2019). No segundo

grupo, que ocorreu em meio à pandemia mundial ocasionada pelo Covid-19, buscamos manter as medidas sanitárias básicas e realizamos um grupo focal *on-line* via Aplicativo *Google Meet* no dia 09 de julho do ano de 2020. Independentemente, respeitamos todos os passos conforme realizado no grupo focal presencial.

As técnicas de grupo focal e de entrevista em profundidade seguiram o roteiro de questões construído com base nas categorias teóricas de investigação identificadas na literatura de coprodução do bem público, sendo elas: protagonismo, responsabilidade compartilhada, engajamento cívico, participação, confiança, transparência, *accountability* e interesse (SALM, 2014; MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014; BURIGO, 2015; WHITAKER, 1980; BOVAIRD, 2007; ROCHA et al., 2019).

Por fim, a articulação dos resultados obtidos e da teoria da coprodução do bem público ocorreu por meio de uma análise de conteúdo (BARDIN, 1977). A identidade de todos os participantes foi preservada na transcrição das entrevistas em profundidade e dos relatos coletados nos grupos focais, seguindo uma codificação com ordem numérica. A aplicação das técnicas contou com a condução da pesquisadora e de uma assistente para o registro no caderno de campo. Todos assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e manifestaram concordância unânime sobre a utilização de um gravador. O público de entrevistados se constituiu de 14 participantes do sexo masculino e 3 do sexo feminino.

GESTÃO DA ÁGUA NO MUNICÍPIO DE DELFIM MOREIRA

O MUNICÍPIO

Delfim Moreira possui uma população estimada de 8.016 habitantes (IBGE, 2020). O município é dividido em zona urbana e zona rural, contando com apenas o Distrito da Barra. Há, aproximadamente, 10 bairros urbanos e 45 bairros rurais, nos quais vivem mais de 60% da população. O município está localizado no bioma Mata Atlântica, inteiramente em Área de Preservação Ambiental da Serra da Mantiqueira (APASM), criada em 3 de junho de 1985 pelo Decreto Federal n° 91.304 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DELFIM MOREIRA, 2019). É uma região rica em mananciais, tipicamente montanhosa com uma vasta malha hidrográfica, que é a nascente do Rio Sapucaí. O município faz parte também do Circuito Turístico Sul de Minas e Circuito Turístico Terras Altas da Mantiqueira (PREFEITURA MUNICIPAL DE DELFIM MOREIRA, 2019).

Na região da bacia temos uma Pequena Central Hidrelétrica conhecida como PCH Ninho de Águia (MINAS GERAIS, 2010). O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sapucaí (CBH Sapucaí) possui o projeto “Cadastramento de Nascentes” que abrange, dentre outros municípios, Delfim Moreira, para conhecer as nascentes do território localizado na Bacia Hidrográfica do Rio Sapucaí em prol de proteção e conservação (CBH Sapucaí, 2020).

Em 2015 foi aprovado o projeto “Conservador dos Mananciais de Delfim Moreira”. Esta foi a primeira experiência da Prefeitura Municipal no incentivo à recuperação e à preservação das nascentes do município, além de auxiliar na capacitação e no manejo sustentável dos produtores rurais, e aumentar a cobertura florestal na bacia do Rio Santo Antônio, uma vez que se trata da bacia de maior drenagem e concentração de nascentes para o abastecimento público (DELFIM MOREIRA, 2015a). Em 2016, o projeto “De olho nos Olhos” desenvolvido pelo Grupo Dispersores, uma Organização Não Governamental (ONG) fundada no município de

Brazópolis, Minas Gerais, iniciou a recuperação de 200 nascentes e a restauração da vegetação nativa de 157 hectares de Mata Atlântica no Sul de Minas. E o município de Delfim Moreira foi atendido e beneficiado (GRUPO DISPERSORES, 2017).

Negrão e Assini (2019) afirmam que o trabalho consiste, basicamente, em cercar áreas de influência de uma determinada nascente para estancar processos de degradação. Para acelerar a regeneração natural da área desmatada, são introduzidas mudas de árvores nativas. Tais áreas normalmente se localizam no entorno do olho d'água ou mina d'água – nomes populares dados a nascente (NEGRÃO; ASSINI, 2019).

Este processo necessita de alguns anos para alcançar uma condição desejável e por este motivo o engajamento do proprietário da área é fundamental. Após implantado, o módulo de restauração da nascente precisa ser mantido para alcançar sua meta e isso significa acompanhamento e manutenção da área. Uma nascente preservada garante a conservação da água na propriedade, o abastecimento dos rios de nossa bacia e o equilíbrio dos ecossistemas associados a estes (NEGRÃO; ASSINI, 2019, p. 13).

O trabalho desenvolvido conta com o operacional feito pela ONG, juntamente ao engajamento do proprietário onde a nascente se localiza. Esta responsabilidade conjunta resulta em benefícios comuns para todo o município de Delfim Moreira em prol da água. A proteção e a recuperação de nascentes é uma ação necessária no município, pois além das questões ambientais, o abastecimento de água advém principalmente desta natureza de captação. No Quadro 1 apresentamos as principais nascentes e seus respectivos pontos.

Quadro 1 – Nascentes de captação de água para abastecimento em Delfim Moreira.

Locais	Número de captação
Brumado	5
Rosário	2
São Bernardo	1
Sertão Pequeno	1
Barra	2
Rio Claro	1
Biguá	2
Água Limpa	1
Barreirinho	1
Barreiro	1
Monteiro	2
Barreira	2
Turma	1
Peixe	1
Total	23

Fonte: Adaptado de Delfim Moreira (2015b).

No Quadro 1 temos a relação das principais nascentes e dos 23 locais de captação de água no município de Delfim Moreira. Em geral, o Brumado é o ponto com maior número. Todo ponto de captação de abastecimento urbano recebe a canalização da água que, por gravidade, chega à ETA, não utilizando nenhum tipo de bombeamento. O abastecimento rural dispõe de caixas que armazenam a água também canalizada e que, posteriormente, é distribuída para as residências. O processo ocorre mediante outorga do uso da nascente solicitada pela Prefeitura Municipal ao responsável pela propriedade.

É válido esclarecer que existem nascentes que abastecem tanto a área urbana, como a rural, outras que se localizam dentro de propriedades privadas rurais para o uso de uma determinada família e nascentes que se destinam unicamente a um bairro rural, conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2 – Reservatório inicial da adutora.



Fonte: Marcondes (2019, p. 33).

Segundo Marcondes (2019), este reservatório recebe tratamento convencional que é a cloração feita pelo funcionário da Prefeitura Municipal semanalmente de caixa em caixa, visto que os bairros rurais não são atendidos pela ETA. Neste caso, temos uma prática que expõe a população ao risco de contaminação, impurezas dentre outros fatores destacados por Connor, Uhlenbrook e Koncagül (2019). Para mudar este cenário dependemos de investimentos financeiros, além de uma melhora na gestão dos recursos hídricos, transparência nas ações e equidade para que todos os bairros tenham oportunidade de acesso. Como agravante, bairros rurais muito distantes não recebem nem a cloração.

A água no município é gratuita e a Prefeitura Municipal cobra apenas uma taxa simbólica no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ao ano. Entretanto, essa oferta precisa contemplar saneamento seguro acessível financeiramente e água potável para a erradicação da pobreza, construção de sociedades pacíficas e universalidade (CONNOR; UHLENBROOK; KONCAGÜL, 2019).

PROTAGONISMO NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE E MERCADO

O protagonismo dos serviços de água no município de Delfim Moreira é centralizado na Prefeitura Municipal. Toda tomada de decisão cabe à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos. É neste setor que se concentram os profissionais ligados diretamente à prestação de serviços (Entrevistado 3; Entrevistado 4; Entrevistado 5; Grupo Focal 1). Apesar de contar com o apoio de secretarias e funcionários no âmbito urbano (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 5; Grupo Focal 2), e de atores sociais no âmbito rural (Entrevistado 3; Entrevistado 6; Grupo Focal 2), as decisões são centralizadas apenas na gestão local.

Os modelos tradicionais de prestação dos serviços públicos foram herméticos e distantes do cidadão e da comunidade. A informação e o conhecimento como suporte à decisão estratégica nesses modelos foram prerrogativas dos altos líderes da burocracia, distanciando-se do cidadão, que era apenas o repositório do serviço prestado. Com o advento da coprodução, a informação e o conhecimento passam a ser compartilhados, transformando-se em agregado ao serviço produzido (SALM, 2020, p. 19).

Evidenciamos em Delfim Moreira um modelo tradicional de gestão. Contudo, “neste contexto é importante ressaltar que a coprodução dos serviços públicos altera as características do modelo burocrático, uma vez que quebra os seus padrões de rigidez e impessoalidade, dando uma condição de maior flexibilidade e de transparência de suas ações” (SALM, 2020, p. 18). A partir dos relatos dos entrevistados vamos perceber que em determinados momentos a prática da coprodução aproxima os cidadãos da prestação de serviços públicos.

RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA

A responsabilidade é compartilhada entre a Prefeitura Municipal e uma empresa privada representada pelo químico que trabalha na ETA. Entretanto, as competências são divididas da seguinte forma: captação, distribuição e cortes são responsabilidades da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos e é neste setor que estão os profissionais que cuidam da manutenção e da infraestrutura necessária para o abastecimento, além do operacional na ETA (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 4; Entrevistado 5; Entrevistado 7; Grupo Focal 1); tratamento, controle e monitoramento da qualidade da água no sistema de abastecimento do município na área urbana são responsabilidades do químico na Estação (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 7; Grupo Focal 2); a Vigilância Sanitária é a responsável pela coleta do material encaminhado para análise no laboratório e acompanhamento dos serviços desenvolvidos pelo químico (Entrevistado 2); a Secretaria da Fazenda disponibiliza, orienta e fornece os relatórios quando solicitados, seja para verificar algum resultado sobre a água, para divulgação ou análise interna da Prefeitura (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Grupo Focal 2); os projetos e os trabalhos de conscientização ficam a cargo da Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente (Entrevistado 2; Entrevistado 3); a disseminação das informações é responsabilidade do Setor de Comunicação (Entrevistado 2).

Na área rural, a responsabilidade é compartilhada entre administração pública do município e moradores dos bairros rurais. Esses moradores assumem parte dos processos em torno do abastecimento de água, tais como: cuidar das caixas d'água próximas às plantações a fim de monitorar a pastagem de animais nas nascentes; controlar possíveis desperdícios de água; promover a cooperação entre população e proprietários de fazendas para que ambos cuidem do entorno (Entrevistado 3; Grupo Focal 1; Grupo Focal 2). Podemos observar que Estado e sociedade atuam de forma conjunta, o que sinaliza indícios de uma rede de coprodução, apesar de seus desafios e limitações.

A Prefeitura Municipal sempre esteve à frente dos serviços de água em Delfim Moreira, mas indagamos sobre a entrada da COPASA no município, visto que a empresa pública é atuante em mais de 100 municípios no Sul de Minas. Segundo relatos, em meados dos anos 2000, houve a tentativa de implantação da COPASA e o prefeito e os vereadores em atividade apoiaram a decisão, contudo, a população foi contra. A empresa deu início às instalações que, na sequência, foram suspensas diante de uma grande pressão popular (Entrevistado 2; Entrevistado 6; Grupo Focal 2). Ao invés de transferir a responsabilidade do serviço, o poder executivo investiu, então, em melhorias para o abastecimento de água, porém a COPASA tem uma concessão de 30 anos para entrar no município (Entrevistado 3).

A região é rica em nascentes e os cidadãos temem pagar por um bem que hoje é gratuito e em abundância, por isso tamanha aversão à empresa (Entrevistado 5). Por outro lado, o consumo exagerado gera reflexos negativos para a população e para o meio ambiente, e “hoje o município é dividido em relação a isso, pois parte entende que seria interessante a cobrança pela água e/ou a implantação da Copasa para ter um maior controle sobre o consumo” (Entrevistado 2).

Segundo Bovaird (2007) a maior preocupação com a coprodução é de diluir a responsabilidade pública e, assim, obscurecer os limites entre público, privado e organizações voluntárias. Mediante o envolvimento dos cidadãos na prestação de serviços, são exigidas novas formas adaptativas de interação entre Estado e sociedade na administração pública (BOVAIRD, 2007). Entretanto, a coprodução contribui para a reconceitualização da prestação de serviços como um processo de construção social. Os argumentos de Bovaird (2007) se alinham ao contexto de Delfim Moreira. O município dispõe de inúmeros potenciais que são pouco ou mal explorados. É ilusório pensar que uma empresa resolveria os problemas de consumo excessivo de água, falhas de gestão, controle e qualidade.

Por um lado temos essas falhas de gestão e falta de recursos que impedem a Prefeitura de atender e manter a infraestrutura de todo o município. Infelizmente, algumas localidades são menos favorecidas e ficam aquém da região central, o que precisa ser trabalhado no sentido de ampliar o sistema de tratamento de água e de ofertar garantias básicas, principalmente, para a população rural. Por outro lado, a população delfinense precisa compreender qual é a sua responsabilidade, e o que podem fazer para a melhoria dos serviços públicos no município.

ENGAJAMENTO CÍVICO DA POPULAÇÃO

Diante desse cenário, temos diferentes tipos de engajamento cívico. No âmbito urbano, o engajamento é pouco e mediante interesses individuais. Todos entrevistados afirmaram que grande parte dos moradores procura se envolver nos assuntos de água quando necessitam de algo. Há engajamento se, por exemplo, for realizado algum tipo de serviço no bairro que os beneficiarão (Entrevistado 4). Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012) afirmam que os indivíduos são motivados pelos benefícios e ganhos que determinada ação irá resultar. Entretanto, observamos que falta motivação para que os cidadãos se comprometam com a prestação de serviços de água e isso é discutido por muitos autores na coprodução (ALFORD, 2009; VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012; O'BRIEN et al., 2017).

Segundo Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012), a contribuição é uma escolha que parte da própria pessoa, mas há uma ressalva: quanto maior o esforço necessário para os cidadãos se envolverem, menor a probabilidade que farão isso. É importante destacar que, além da motivação individual para coproduzir, outras circunstâncias podem facilitar e/ou dificultar a coprodução (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

No caso da área rural, o cenário muda. Os moradores se engajam para cuidar da água e se demonstram mais disponíveis para auxiliar a Prefeitura Municipal na execução de um serviço. Apesar de existir a preocupação com o benefício que determinada ação proporcionará, “percebe-se também que uma parcela da população engaja no sentido de contribuir com a sociedade em prol de servir aos cidadãos” (Entrevistado 3). Com o fortalecimento das organizações locais, os cidadãos terão subsídios para compreender a necessidade de mudanças e o valor delas na prestação de serviços. Alford (2009) reconhece que outras motivações podem influenciar na ajuda oferecida pelas pessoas, como aspectos voltados ao altruísmo ou instinto social. Isto vai além dos interesses próprios para uma coprodução e fica nítido no âmbito rural do município.

Apesar dos desafios, há uma sensibilidade entre as pessoas, mesmo que não colocada em prática. Pestoff (2012) destaca que se o cidadão compreender que se trata de um serviço vital seja para ele ou para as pessoas que têm o seu apreço, estará mais motivado a se envolver na coprodução. O serviço de abastecimento de água é essencial para a vida e, portanto, deve ser motivador para uma população.

PARTICIPAÇÃO E SUAS (DE)LIMITAÇÕES

Nos meios institucionais a participação da sociedade pode ocorrer via ligação telefônica no setor responsável ou pela ouvidoria geral. Na página da Prefeitura Municipal o cidadão encontra todas as informações necessárias para o contato. Apesar de ela oferecer esses canais de participação, o contato informal é o mais frequente. Tipicamente em municípios de pequeno porte as relações interpessoais são fortes e, no caso de Delfim Moreira, os cidadãos têm diálogo direto com prefeito, vereadores e secretários. A participação também ocorre por meio de redes sociais (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 5, Entrevistado 6; Grupo Focal 1). Todos esses mecanismos são acessíveis aos moradores da área urbana, porém eles “manifestam interesse quando determinada questão os afetam, partindo de uma demanda individual” (Entrevistado 2).

Na área rural, a participação é ativa nas dependências dos bairros, visto que nem todos têm condições de se deslocarem até a região central ou acesso à internet (Entrevistado 6). Os moradores diariamente desempenham funções em prol da água, seja no cuidado, no monitoramento e, até mesmo, no abastecimento. A participação também pode ser mediada por um representante comunitário seja um vereador da Câmara Municipal e morador da zona rural ou, então, um membro da sociedade eleito (Entrevistado 6; Grupo Focal 1). Como exemplo, um de nossos entrevistados representa o bairro Rio Claro, localizado na área rural de Delfim Moreira.

Dessa forma, a demanda em questão é levada, primeiramente, até esses atores e eles são os responsáveis por encaminharem o assunto até a secretaria ou setor responsável da Prefeitura Municipal (Grupo Focal 1). A Prefeitura, por sua vez, viabiliza as ações necessárias e agenda uma reunião com o bairro rural que solicitou determinado serviço para dar o retorno e sanar o problema, compartilhando responsabilidades e se engajando civicamente (Entrevistado 3).

Em síntese, observamos que a participação tem seus entraves porque falta conhecimento. Falta uma comunicação direta do poder executivo com a sociedade no sentido de orientar, esclarecer e apresentar como a participação pode ser benéfica para o todo (Grupo Focal 2). O conhecimento de fatores que estimulam a participação é relevante tanto para a formulação como para a implementação de programas, uma vez que bons resultados dependem do nível de participação cidadã (O'BRIEN et al., 2017).

CONFIANÇA MÚTUA

Em relação à confiança, identificamos aqueles que confiam totalmente na prestadora de serviço, nas garantias e nos parâmetros adotados (Entrevistado 1; Entrevistado 3; Entrevistado 4; Entrevistado 7); aqueles que manifestam uma confiança parcial devido à presença de reclamações e irregularidades nos resultados das análises da água (Entrevistado 2; Entrevistado 5; Grupo Focal 1); e aqueles que não confiam por conta do tratamento precário na zona rural e pela falta de estrutura (Entrevistado 6; Grupo Focal 2).

Em média, 70% dos entrevistados mencionaram sobre as medidas técnico-científicas que são seguidas pelos operadores da Estação. Segundo o Entrevistado 7, há operadores na ETA durante 24 horas fazendo monitoramento da água. Eles seguem análises de rotina para cumprimento da Portaria de Consolidação nº 5,

de 28 de setembro de 2017, que estabelece as normas do Sistema Único de Saúde no Anexo XX “Do controle e da vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade” (BRASIL, 2017). Além de seguirem os procedimentos definidos no Anexo XX, os operadores realizam análises de duas em duas horas para registro no relatório (Entrevistado 5; Entrevistado 7). Caso seja necessária alguma correção, mais análises são feitas para acompanhar o processo.

Ao consultar os relatórios elaborados periodicamente pela Vigilância Sanitária no período de janeiro a setembro de 2019, levando em consideração os parâmetros físico-químicos de cor aparente, pH e turbidez e os parâmetros biológicos de Coliformes totais e *Escherichia coli*, é “possível confirmar que a água da estação de tratamento encontra-se com resultados satisfatórios” (MARCONDES, 2019, p. 36).

As garantias técnico-científicas asseguram que, de fato, são seguidos padrões rigorosos no âmbito urbano conforme determinado em lei. Entretanto, as eventuais reclamações que a administração pública do município recebe admitem problemas de infraestrutura que impedem algumas propriedades de receberem água de qualidade. Mesmo seguindo todos os procedimentos de potabilidade, as análises apresentam eventuais resultados insatisfatórios, como foi o caso da creche municipal em fevereiro, março, abril e junho do ano de 2019 (Grupo Focal 1; MARCONDES, 2019).

Esses acontecimentos colocam em xeque os procedimentos adotados e, para verificar as possíveis razões, Marcondes (2019) atestou que as redes precisam de intervenções para corrigir anormalidades e proporcionar o recebimento de uma água no mesmo estado físico, químico e biológico garantido pela ETA. Os problemas foram identificados no sistema de distribuição e na velocidade das tubulações abaixo do recomendado, o que provoca decantação da água (MARCONDES, 2019). As instalações antigas comprometem o percurso da água até o consumidor final (Entrevistado 2).

Já o terceiro grupo identificado não confia na prestadora, pois reconhece que as garantias técnico-científicas só estão presentes na área urbana e que a Prefeitura Municipal falha na divulgação sobre os procedimentos de qualidade da água. A população rural conta com um processo muito simplificado de “tratamento” e a água é imprópria para o consumo humano. A cloração é o único parâmetro técnico seguido e as pessoas evidenciam, muitas vezes, água turva com forte odor e resíduos. Algumas localidades sofrem com a escassez devido ao consumo exagerado e a falta de conscientização (Grupo Focal 2).

Para complementar, o Entrevistado 6 acredita que a captação exige muito da natureza o que pode esgotar a capacidade da nascente. A questão levantada merece atenção e está entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para a Agenda 2030 (ONU, 2015). O objetivo 6 “Água potável e saneamento” visa assegurar uma gestão sustentável e acessível para todas e todos. Dentre as metas desse objetivo, temos “até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e **assegurar retiradas sustentáveis** e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e **reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água**” (ONU, 2015, p. 25, grifo nosso). Os pontos destacados refletem nas reclamações expostas pelos entrevistados (Entrevistado 6; Grupo Focal 2).

Apesar de a Prefeitura Municipal resolver prontamente os problemas relacionados à água, as deficiências do processo enfraquecem a confiança necessária (Grupo Focal 2). Na coprodução usuários e profissionais devem desenvolver relações mútuas e que ambas as partes assumem riscos: o usuário deve confiar no apoio profissional e o profissional deve confiar nas decisões e comportamentos do usuário (BOVAIRD, 2007).

TRANSPARÊNCIA E SUA ACESSIBILIDADE

Em relação à transparência dos atos públicos, identificamos que a Prefeitura Municipal segue os princípios da Lei de Acesso à Informação, nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011). No Portal da Transparência o cidadão pode consultar todas as informações sobre receitas, despesas, leis orçamentárias, transferência de recursos, demonstrações fiscais, licitações, contratos, dentre outros. Para identificar os gastos específicos com a água é preciso buscar por algumas palavras-chave.

Acessamos o portal e certificamos que existe um controle transparente na publicidade dos dados. Nas dependências internas à Prefeitura são elaborados relatórios, ofícios e documentos em geral para registro nos sistemas e envio ao Ministério da Saúde (Entrevistados 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 7). Segundo Entrevistado 7, mensalmente há um fechamento analítico das atividades que foram feitas na ETA repassado para a Secretaria de Saúde, sendo esta a responsável pelo preenchimento do relatório do Sistema de Informação da Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (Sisagua), como forma de cumprir os dispostos do Art. 6, Anexo XX (BRASIL, 2017). O Ministério da Saúde monitora e a população sabe o que está sendo feito por meio desses dados. Caso seja de interesse dos cidadãos, os relatórios podem ser consultados no sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Regional – Secretaria Nacional de Saneamento ou na própria Prefeitura Municipal (Entrevistado 3; Entrevistado 7).

A Câmara Municipal elabora um ofício solicitando toda a documentação referente à análise da água mediante atuação conjunta da ETA e da Secretaria de Saúde (Grupo Focal 1). Assim, a forma de divulgação dos resultados se dá tanto nas reuniões da Câmara, como por meio de sítios, áudios e conversas informais. Já as notícias sobre ampliação de redes, reformas, falta de água e desperdícios são divulgados pelo Setor de Comunicação. No âmbito urbano, as informações sobre o trabalho da Prefeitura Municipal são transmitidas no aviso da igreja matriz e em uma gravação disponibilizada no caminhão de coleta de resíduos (Entrevistado 2). A página da Prefeitura Municipal e as redes sociais são ferramentas muito utilizadas para que a população tenha ciência. Ainda que a administração pública disponha de todos esses mecanismos, não há uma periodicidade na maioria das ações.

Quando a Prefeitura Municipal recebe reclamação ou demanda os esclarecimentos são feitos diretamente pelo prefeito do município ou, então, pelo setor responsável (Grupo Focal 1; Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3). Estes são formais apenas se a pessoa entrar com um ofício, se o contato for via telefone, internet ou pessoalmente o esclarecimento é informal (Entrevistado 2).

A transparência nos atos públicos constitui um meio para controle social, geração de conhecimento, confiança e accountability mediante as alternativas para a provisão de serviços (ROCHA et al., 2019; SALM; MENE-GASSO, 2009). Segundo Rocha et al. (2019, p. 7) “na administração pública, a transparência contempla algum nível de previsão legal para ocorrer”, e o governo precisa tomar medidas, como a disponibilização de dados e informações, bem como os canais de participação.

A transparência desponta como elemento relevante da coprodução em contextos de deficit de accountability. Constitui, também, fator de risco político, pois, diante dos inúmeros casos de corrupção e desperdício de recursos públicos, a ênfase à transparência como parte do capital político pode representar uma ameaça. Qualquer deslize pode gerar efeito devastador. Talvez por isso, muitos gestores públicos recebem trilhar esse caminho (ROCHA et al., 2019, p. 19).

Para Rocha et al. (2019), há diferentes tipos e graus de transparência e de accountability, o que pode impactar a confiança estabelecida entre cidadãos e agentes públicos.

INDISPENSÁVEL ACCOUNTABILITY

O controle dos gastos com os serviços de água é feito apenas internamente e todo mês a Prefeitura Municipal faz um balanço da prestação de contas para preenchimento dos relatórios que são enviados aos Órgãos Estadual e Federal (Entrevistado 2). Porém, não há prestação de contas para a população, nem mesmo periodicamente na Câmara Municipal, fatores que dificultam a responsabilização dos agentes públicos à sociedade (Grupo Focal 1). No Portal da Transparência é possível acompanhar os empenhos.

Na área rural, geralmente a comunidade fica sabendo dos gastos pelas conversas informais (Entrevistado 6). As relações interpessoais facilitam o acesso às informações, entretanto, não asseguram os cidadãos sobre a aplicação dos recursos públicos de forma correta, nem mesmo atende os princípios básicos de um comprometimento que cabe à administração pública.

Julga-se necessária a prática da accountability não só no sentido da população tomar conhecimento dos gastos, como também para se conscientizar em relação ao custo versus arrecadação (Grupo Focal 2). Evidentemente, há um grande ônus que recai sobre a situação financeira do município ao assumir a responsabilidade de gerenciamento dos serviços de água, visto que a taxa anualmente no IPTU não cobre todos os gastos. Infelizmente, em muitos casos a população tem mais acesso às reclamações do que ao serviço e ao esforço orçamentário que o poder executivo tem realizado, de fato (Grupo Focal 2).

Segundo o Entrevistado 3, os documentos são acessíveis aos cidadãos e eles têm total liberdade para solicitar. Ainda que haja acessibilidade, a responsabilização vai além da boa-fé.

Verifica-se que a accountability – enquanto meio para a construção de um regime democrático – só pode ser plenamente exercida pela sociedade com a confluência da participação ativa do cidadão (por meios organizados ou não) e de informações que possam subsidiar a tomada de controle pela sociedade e consequente responsabilização de agentes públicos (com penas ou premiações) (DOIN et al., 2012, p. 62).

Nesse sentido, a gestão municipal precisa trabalhar tanto a prática em si, como os meios de exercício pleno da sociedade por meio de uma atuação ativa. Para reduzir o “deficit de accountability” a sociedade pode se mobilizar de modo mais qualificado técnico e politicamente, superando as formas tradicionais de participação (SCHOMMER; MORAES, 2010; DOIN et al., 2012). Mesmo que as características históricas dificultem a incorporação do processo, os avanços da literatura e do debate político contribuem para que a accountability esteja presente nas práticas de gestão e no desenho institucional (PINHO; SACRAMENTO, 2009; DOIN et al., 2012). E todas essas informações despertaram o interesse da gestão municipal de Delfim Moreira ser mais responsável (Entrevistado 3).

INTERESSE PELA ÁGUA

De modo geral, no âmbito urbano os interesses individuais sobressaem à noção do interesse comum. O interesse em torno da água só é estimulado quando envolve um problema ou algo que faça o indivíduo se sentir prejudicado (Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 4; Entrevistado 5; Entrevistado 6; Grupo Focal 1;

Grupo Focal 2). Além disso, o consumo em excesso do recurso reflete na falta de consciência sobre a sua escassez e, para o Entrevistado 5, “o individualismo ainda é muito presente e as pessoas pensam mais nela do que no coletivo. O exagero no consumo é o maior problema do município”.

Segundo Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012, p. 1086-1087) “it is commonly assumed especially by economists, that people co-produce because they have a material interest in doing so”. Esse interesse, mesmo que demonstrado de forma sutil, nos ajuda a compreender a coprodução presente no cenário urbano. De forma geral, as pessoas sempre buscam recompensas, sejam elas monetárias ou não (VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012).

No âmbito rural, identificamos a manifestação de interesse comum em torno do bem público. Os moradores de diferentes bairros se ajudam em prol das garantias que todos terão acesso à água. Essa ação conjunta fortalece os aspectos da coprodução por um bem público. Entretanto, mesmo com a expressiva coletividade na área rural, há relatos de consumo exagerado de água (Grupo Focal 2).

Coprodução exige canais de expressão de diferentes interesses e perspectivas, intermediados pelo diálogo e pela construção de consensos e objetivos comuns, em processos permeados por conflitos, relações de poder e articulações negociadas entre os diferentes sujeitos em cena, os quais investem no processo seus conhecimentos, recursos e capacidades (SCHOMMER; MORAES, 2010, p. 308).

A região de Delfim Moreira é rica em mananciais, abundância que não gera preocupações à população. Segundo Dowbor e Rodrigues (2017, p. 156) “a sociedade civil necessita conscientizar que a captura, transporte e riscos envolvidos na governança hídrica formam o processo responsável pela disponibilidade hídrica da população e buscar corresponsabilidade das decisões estratégicas”. Isso reforça sobre a construção de uma relação perene entre água e humanidade partindo, primeiramente, da alienação que para utilizar a água basta abrir a torneira (DOWBOR; RODRIGUES, 2017).

Sabemos que a abordagem da coprodução não está livre de limitações, incertezas e desafios. Ela também não é uma panaceia (BOVAIRD, 2007; ALFORD, 2013). Entretanto, tem se mostrado cada vez mais essencial para a construção de serviços públicos sustentáveis que possam florescer e expandir (SALM, 2020). E as áreas urbana e rural do município de Delfim Moreira nos apresentaram os potenciais e as limitações de uma coprodução nos serviços de água.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi descrever e analisar a prestação de serviços municipais de água sob a ótica da coprodução do bem público em Delfim Moreira, Minas Gerais. O município é dividido em zona urbana e zona rural e, logo no início do estudo, identificamos que essas áreas apresentavam formas distintas de abastecimento de água, mesmo com o protagonismo assumido pela Prefeitura Municipal em ambas. Isso demandou uma análise fragmentada em todas as categorias teóricas.

No âmbito dessa diferenciação, temos que a ETA atende somente a área urbana, a qual dispõe de uma série de garantias técnico-científicas que não cabem à área rural. Consequentemente, aqueles que não têm o padrão de potabilidade estabelecido na Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017, necessitam manter o controle e a vigilância da água para o consumo. Isso proporciona responsabilidade, engajamento, participação e interesse comum nos bairros rurais, o que nem sempre estão presentes na área urbana.

Os moradores dos bairros rurais são ativos, seja pela consciência e importância do envolvimento na prestação de serviços públicos, seja pela necessidade e condições do meio. A representatividade da coprodução do bem público neste âmbito pode promover mudanças no design institucional da governança municipal, ainda tradicionalista. Por outro lado, na população urbana a coprodução é funcional e qualquer envolvimento é motivado pelo custo e benefício (MORETTO NETO; SALM; BURIGO, 2014).

A Prefeitura Municipal segue a Lei de Acesso à Informação, contemplando os princípios básicos da transparência. No entanto, o processo de accountability cumpre apenas as exigências de Órgãos Estadual e Federal e a responsividade perante os cidadãos é falha. Infelizmente essa realidade está presente em muitos municípios brasileiros e a grande dificuldade da administração pública municipal é levar e tornar claras essas informações para a sociedade, de fato.

Como limitação de pesquisa, o estudo analisou apenas a prestação de serviços de água pela administração pública direta em um município escolhido por meio de critérios científicos. Além disso, esse trabalho não investigou a opinião pública a fim de verificar a própria percepção popular. A maioria de nossos entrevistados são cidadãos delfinenses que usufruem do serviço que prestam, mas caso o critério fosse outro, novos resultados seriam alcançados.

Dentre as hipóteses elencadas por Yamamoto, Pereira e Alcântara (2020, p. 17), certificamos que “a participação social e a corresponsabilidade presentes na teoria da coprodução do bem público fortalecem o domínio público dos serviços de água e saneamento”. Registramos como pesquisa futura o interesse de estudar as demais naturezas jurídicas das prestadoras de água para elaborar uma análise comparativa entre os municípios em questão.

O poder executivo de Delfim Moreira tem muitos caminhos a trilhar. E, nesse percurso, é preciso dar uma atenção especial ao sistema e à qualidade da água nos bairros rurais, reparar problemas de infraestrutura que contaminam a água na área urbana, trabalhar a conscientização ambiental com a população delfinense, promover a transparência e a accountability dos recursos públicos e garantir um tratamento igualitário para todo o território.

A nossa principal contribuição teórico-empírica na lacuna da literatura da coprodução é orientada para cidadãos atraídos e inseridos na prestação de serviços públicos. Como sugestão para a administração pública de Delfim Moreira, desejamos que saiba valorizar toda a articulação da população rural. A coprodução desses cidadãos em torno de um bem tão valioso precisa ser notada. E, principalmente, ser exemplo de aplicabilidade na região urbana. Os cidadãos necessitam compreender que também são responsáveis pelos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

- AGE, L. M.; SCHOMMER, P. C. Coprodução de Serviço de Vigilância Sanitária: Certificação e Classificação de Restaurantes. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. 3, pp. 413-434, 2017.
- ALFORD, J. The Multiple Facets of Co-Production: Building on the work of Elinor Ostrom. **Public Management Review**, v. 16, n. 3, pp. 299-316, 2013.
- ALFORD, J. **Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BATALDEN, M.; BATALDEN, P.; MARGOLIS, P.; SEID, M.; ARMSTRONG, G.;
- OPIARI-ARRIGAN, L.; HARTUNG, H. Coproduction of healthcare services. **BMJ Quality & Safety**, pp. 509-517, 2016.
- BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Co- Production of Public Services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, pp. 846-860, 2007.
- BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e dá outras providências. Brasília, DF, 2020. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm>. Acesso em 03 ago. 2020.
- BRASIL. **Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017**. Brasília, DF, 2017. Disponível em <https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-de-consolidacao-5-2017_356387.html>. Acesso em 10 fev. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso à informação e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- BURIGO, V. **A Coprodução do Bem Público Aplicada aos Projetos de Administração Pública Premiados pelas Nações Unidas**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015, 166p.

CALABRO, A. Co-production: An alternative to the partial privatization processes in Italy and Norway. In PESTOFF, V.; BRANDSEN, T.; VERSCHUER, B. (Eds.). **New public governance, the third sector and co-production**. New York: Routledge, 2012.

COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SAPUCAÍ (CBH Sapucaí). Minas Gerais, 2020. Disponível em <<http://cbhsapucaí.org.br/Pagina.do?idSecao=84.html>>. Acesso em 10 jan. 2021.

CONNOR, R.; UHLENBROOK, S.; KONCAGÜL, E. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2019**: Não deixar ninguém para trás. Resumo Executivo. World Water Assessment Programme – WWAP, UN- Water: Itália, 2019.

DELFIN MOREIRA. **Lei Municipal nº 1.362, de 20 de outubro de 2015a**. Cria o Projeto Conservador dos Mananciais de Delfim Moreira, autoriza o Poder Executivo prestar apoio financeiro aos proprietários rurais e dá outras providências. Delfim Moreira, MG, 2015.

DELFIN MOREIRA. **Projeto Conservador dos Mananciais de Delfim Moreira**. 2015b. Disponível em <<https://slideplayer.com.br/slide/11735429/>>. Acesso em 15 jan. 2021.

DOIN, G. A.; DAHMER, J. ; SCHOMMER, P. C.; SPANIOL, E. L. Mobilização Social

e Coprodução do Controle: o que sinalizam os processos de construção da lei da ficha limpa e da rede observatório social do Brasil de controle social. In: IV Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. **Anais...** São Paulo, 2012.

DOWBOR, L.; RODRIGUES, A. M. E. Administração de bens comuns: governança hídrica em disputa. In: CASTRO, J. E. (Orgs.). **Water politics and management: findings from Africa, Asia, Europe and Latin America**. WATERLAT GOBACIT Working Papers Thematic Area Series – TA3, v. 4, n. 2, 2017.

DUARTE, J. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (Orgs.).

Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

DUROSE, C.; NEEDHAM, C.; MANGAN, C.; REES, J. Generating „good enough“ evidence for coproduction. **Evidence and Policy**, v. 13, n.1, 2017.

FARIAS FILHO, M. C.; ARRUDA FILHO, E. J. M. **Planejamento da Pesquisa Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

GRUPO DISPERSORES. **Projeto de Olho nos Olhos**: proteção e recuperação de nascentes. Disponível em <<http://dispersores.org/wp/projeto-de-olho-nos-olhos- protecao-e-recuperacao-de-nascentes-2/>>. Acesso em 14 mai. 2019.

HACHFELD, D. **The Remunicipalisation of Water – Some Reflections on the Cases of Potsdam and Grenoble**. The Public Alternatives to Privatisation, European Summer University of Attac, 2008.

ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL (IMRS). **Consultas**. 2018. Disponível em <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/Consultas>>. Acesso em 20 mai. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Delfim Moreira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

KIND, L. Notas para o trabalho com a técnica de grupos focais. **Psicologia em Revista**, v. 10, n. 15, pp. 124-136, 2004.

KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (Eds.). **Our public water future: The global experience with remunicipalisation**. Transnational Institute (TNI) / Public Services International Research Unit (PSIRU) / Multinationals Observatory / Municipal Services Project (MSP) / European Federation of Public Service Unions (EPSU), Amsterdam / London / Paris / Cape Town / Brussels. 2015.

KITZINGER, J. **Qualitative Research: Introducing focus groups**. BMJ, 1995.

KRUEGER, R. A.; CASEY, M. A. **Focus Groups: a Practical Guide for Applied Research** (5ed.). SAGE Publication, 2015.

LINDERS, D. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. **Government Information Quarterly**, pp. 446-454, 2012.

LOBINA, E. Calling for progressive water policies. In: KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (Eds.). **Our public water future: The global experience with remunicipalisation**. Transnational Institute (TNI) / Public Services International Research Unit (PSIRU) / Multinationals Observatory / Municipal Services Project (MSP) / European Federation of Public Service Unions (EPSU), Amsterdam / London / Paris / Cape Town / Brussels. 2015.

LOBINA, E. HALL, D. List of water remunicipalisations worldwide: as of november 2013. **Public Services International Research Unit (PSIRU)**, 2013.

MARCONDES, M. C. **Avaliação do Sistema de Abastecimento de água no Município de Delfim Moreira - MG**. Trabalho de Conclusão de Curso. Centro Universitário de Itajubá, 2019, 53p.

MAXIMIANO, A. C. A.; NOHARA, I. P. **Gestão Pública: abordagem integrada da administração e do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, pp. 65-82, 2020.

MINAS GERAIS (Estado). **Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Sapucaí**. Resumo Executivo. 2010. Disponível em <<http://cbhsapucaí.org.br/public/files/ResumoExecutivo.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2021.

MORETTO NETO, L.; SALM, V. M.; BURIGO, V. A Coprodução dos Serviços Públicos: Modelos e Modos de Gestão. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 39, pp. 164-178, 2014.

NEGRÃO, E. M.; ASSINI, D. de N. **Projeto de Olho nos Olhos: proteção e recuperação de nascentes**. Grupo Dispersores, 2019.

O'BRIEN, D. T.; OFFENHUBER, D.; BALDWIN-PHILIPPI, J.; SANDS, M.;

GORDON, E. Uncharted Territoriality in Coproduction: The Motivations for 311 Reporting. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 2, pp. 320-335, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Nova York, 2015. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em 04 jun 2019.

OSBORNE, S. P.; STROKOSCH, K. It Takes Two To Tango? Understanding the Co-Production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. **British Journal of Management**, 2013.

OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development.

World Development. v. 24, n. 6, pp.1073-1087, 1996.

PESTOFF, V. Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. **Voluntas**, 2012.

PINHO, J. A. G. de.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-lapara o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, pp. 1343-1368, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DELFIM MOREIRA. Disponível em <<http://www.delfimmoreira.mg.gov.br/>>. Acesso em 14 maio 2019.

ROCHA, A. C.; SCHOMMER, P. C.; DEBETIR, E.; PINHEIRO, D. M. Transparência como Elemento da Coprodução na Pavimentação de Vias Públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, 2019.

SALM, J. F. Coprodução de bens e serviços públicos. In: BOULLOSA, R. F. (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador, BA: CIAGS/UFBA, pp. 42-44, 2014.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, pp. 68-96, 2009.

SALM, V. M. A contribuição do ciclo do conhecimento para o desenvolvimento das redes de coprodução dos serviços públicos em meio ambiente. Tese (doutorado).

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020, 183p.

SCHOMMER, P. C.; MORAES, R. L. Observatórios Sociais como Promotores de Controle Social e Accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. **Gestão.Org Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, n. 8, v. 3, pp. 298-326, 2010.

SERVO, M. L. S.; ARAÚJO, P. O. Grupo Focal em Pesquisas Sociais. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 137, 2012.

VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-Production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. **Voluntas**, pp. 1083-1101, 2012.

WHITAKER, G. Co-Production: Citizen Participation in Service Delivery. **Public Administration Review**, v. 40, 1980.

YAMAMOTO, É. A. F. S.; PEREIRA, J. R.; ALCÂNTARA, V. de C.

Remunicipalização e Coprodução do Bem Público: perspectivas de gestão dos serviços de água e saneamento. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, pp. 1-20, 2020.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman Editora Ltda, 2015.

YUN, H. J. Focus Group. **Britannica Academic**, 2019.

ENAPEGS

ON LINE **2021**
24 A 27 DE MAIO

ORGANIZAÇÃO



APOIO



IABS

